



Utbildningsdepartementet, 103 33 Stockholm

Ert dnr  
U2020/02667/S  
U2020/03826/GV

## **Svar på remisspromemoriorna En mer likvärdig skola - minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28), samt Gemensamt ansvar — en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)**

Umeå universitet har anmodats att lämna synpunkter på de två rubricerade utredningarna och vill med anledning av detta anföra nedanstående. Svaren berör huvudsakligen SOU 2020:28, men i frågor om resurstilldelning inom skolväsendet även SOU 2020:33.

Utredningen *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning – SOU 2020:28* analyserar och kommer med förslag i relation till den viktiga frågan om likvärdighet inom det obligatoriska skolväsendet. En av utredarnas huvudargument är att lärares och rektorers kompetens måste vara hög för att nå en mer likvärdig skola och därför behöver utbildningen av lärare och rektorer förändras och förbättras. I utredningen *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning – SOU 2020:33* föreslås en regionalt baserad modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.

I SOU 2020:28 utgår utredaren från att det finns ett samband mellan en likvärdig skola och en skola med god kvalitet. Det i sin tur är avhängigt av de skolledare och lärare som arbetar i svensk skola. Utredningen har av flera skäl valt att titta på frågorna om skolsegregation och likvärdighet ur ett systemperspektiv. För utredningen är det en underförstådd självklarhet att skolväsendets viktigaste verksamhet är den som varje dag pågår i varje skola, dvs. undervisningen och mötet mellan elev och lärare, men detta lämnas till stora delar utanför utredningens analys och förslag. Utredaren fastslår att huvudmannen, för att ge rätt förutsättningar, måste vara medveten om de statliga mål och krav som finns i skollag och förordningar, mål och krav som inte är riktade direkt till huvudmannen utan till t.ex. lärare och rektorer. Vidare diskuteras skillnaderna mellan kommunala och enskilda huvudmän i ekonomiska och strukturella termer medan kompetensbrister hos huvudmannen generellt knappt berörs. Även om kompetensnivån kraftigt påverkar styrkedjan inom både kommunal och enskild verksamhet.

Däremot blir en av slutsatserna och en delförklaring till bristande kvalitet och likvärdighet att det krävs en mycket hög kompetensnivå särskilt hos rektorer och lärare för att de i varje beslut och varje yrkesmässig handling ska kunna realisera skolan som en likvärdig samhällsservice inklusive att agera kompensatoriskt. Dessa kompetensbrister framhålls av utredaren vid flera olika avsnitt i utredningen och leder också till att utredaren argumenterar för olika kompetenshöjande insatser riktade mot lärare och rektorer. I dessa sammanhang nämns inte det ansvar som åligger huvudmannen eller dennes förvaltningsorganisation där det ofta finns flera ledarnivåer över



## UMEÅ UNIVERSITET

rektor. Detta trots att utredaren identifierar problem hos huvudmannen i tolkningen av politiska beslut. Utredaren framhåller att den vällovliga politiska målsättningen att säkerställa alla elevers maximala utveckling illustrerar denna problematik. T.ex. sker detta i kombination eller relation till det kompensatoriska uppdraget, att den lokala skolan försätts i närmast omöjliga situationer då de har att svara mot policy och målsättningar som av och till är motstridiga. Motstridiga målsättningar riskerar att försätta den lokala skolan i en omöjlig situation och kan innebära stora verksamhetsmässiga problem. Alltså bör även en del av kompetensbristerna riktas mot huvudmännen och deras förvaltningsorganisationer vad gäller skolornas möjligheter att genomföra det kompensatoriska uppdraget för att öka likvärdigheten. Vi håller med utredningen om att det behövs en mycket hög kompetensnivå hos rektorer och lärare för att via beslut och handlingar kunna realisera en likvärdig skola. Det kräver insatser där skolorna också har resurser och stöd från huvudmannen att genomföra kompensatoriska inslag för de elever som så behöver. Om skolans rektorer och lärare upplever att det saknas kompetens och vilja hos huvudmännen att fokusera på att skolan skall uppnå de nationella likvärdighetsmålen kommer de att tvingas prioritera bort aktiviteter. Det kan röra sig om aktiviteter som skulle vara självklara om huvudmännen resursmässigt prioriterat och följt upp hur arbetet går med elever som borde komma i åtnjutande av kompensatoriska åtgärder. Problem kring likvärdighet är ett återkommande inslag även i forskning och utvärdering från andra länder och visar på komplexiteten och svårigheten att skapa en mer likvärdig skola trots olika former av insatser. Det visar på att de satsningar som görs för ökad likvärdighet måste vara tydligt prioriterade på alla nivåer och ges möjlighet att verka under lång tid och med avsatta medel för att kunna göra en verklig skillnad.

Sedan drygt 40 år tillbaka finns en befattningsutbildning för rektorer där ökad likvärdighet alltid har varit ett perspektiv och sedan 2009 ett av de tre mål som finns i den förordningen som styr utbildningens målprogram. Vår bedömning är att det nationella rektorsprogrammet redan idag har hög kvalitet och erbjuder en professionell utbildning. Målen uppdateras var sjätte år i samband med att Skolverket utser vilka lärosäten som ska utföra undervisningen på rektorsprogrammet. Ett problem är att samhället blir mer och mer komplext och heterogent samtidigt som det i lagtext tydligt framgår vad som skall uppnås bl.a. i relation till likvärdighet så uppstår målträngsel inom utbildningen när mycket kunskapsstoff skall behandlas under en begränsad tid.

Det är därför viktigt att se utbildning och kompetensutveckling som en större helhet vilket ett sammanhållet professionsprogram kan bidra till. I betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling SOU 2018:17* finns förslag rörande den kompetensutveckling som krävs för att lärare och rektorer i högre utsträckning ska kunna realisera såväl skolans likvärdighets- som kompensatoriska uppdrag. I ett professionsprogram för skolledare utgör rektorsprogrammet en viktig komponent. En länk mellan lärares professionsutbildning och skolledares professionsutbildning är en rekryteringsutbildning för lärare som idag har uppdrag att leda kollegor som ämnesledare, förstelärare och arbetslagsledare samt lärare som är potentiella kandidater till skolledande positioner. Utbildningen kan ge deltagarna en introduktion om varför och hur skolans mål och värden ska samverka med och prägla skolans styrning och organisering. Vår erfarenhet är att de som gått en rekryteringsutbildning har en god grund när de får en skolledarbefattning och börjar den obligatoriska rektorsutbildningen. För de lärare som väljer att stanna som lärare skapas en större kunskap om skolans styrning och ledning och en bättre förståelse och förmåga att aktivt medverka i skolutvecklingsprocesser.

Utredningen föreslår även en satsning på rektorscoacher som stöd till oerfarna rektorer. Redan idag signalerar rektorer som går programmet tidsbrist, att då starta ännu en insats som inte samordnas med rektorsprogrammet eller skolornas huvudmän kan vara direkt kontraproduktivt. Deltagandet i rektorsprogrammet är för många oerfarna rektorer första steget att bygga ett eget



nätverk. Ett uppskattat inslag i programmet är den professionshandledning som ingår. Många nya rektorer får också mentorer inom huvudmannens organisation. Att stärka redan fungerande och nödvändiga insatser via rektorsprogrammet och huvudmän skulle ge ett bättre stöd än att skapa nya konkurrerande inslag under rektors första år i yrket.

I dagsläget har en stor del av deltagarna i rektorsprogrammet ett uppdrag som biträdande rektorer. Det finns tendenser att rektorsprogrammet i storstadsregionerna ses som en avancerad rekryteringsutbildning till rektorsbefattningen för biträdande rektorer vilket är olyckligt. Ett sätt att stärka rektors kunskap och mandat bör vara att utveckla utbildningar efter rektorsprogrammet som enbart riktar sig till rektorer och sätter fokus på aktuella reformer, varför dessa är nödvändiga och vilken betydelse lokal styrning och beslut har för att dessa reformer ska kunna genomföras. Detta bör ske med en tydlig förankring både i teori, tidigare forskning, policy och praktik.

För de skolledare som har genomgått rektorsprogrammet bör det finns två huvudspår. Det ena handlar om breddad kompetensutveckling i förhållande till konkreta uppgifter som ledare, medan ett andra spår bör inriktas mot forskarförberedande utbildning för professionen. Det är av största vikt att på sikt kunna skapa möjligheter för skolledare som vill erhålla en forskarutbildning. Att ge skolledare möjlighet att gå forskarutbildning skulle stärka utbildning i skolan vilar på vetenskaplig grund, förbättra kvaliteten i skolan genom tydlig användning av vetenskapliga metoder samt kunna utgöra en viktig rekryteringsväg för framtida utbildare på Sveriges lärosäten. Det forskarförberedande spåret är en rekryteringsväg som finns i många anglosaxiska länder, och används med gott resultat för att stärka skolans verksamhet baseras på vetenskaplighet och beprövad erfarenhet.

Det finns i utredningar och utvärderingar en föreställning om att rektors administrativa uppdrag konkurrerar med rektors pedagogiska och nationella uppdrag. Vissa uttrycker att det inte finns tid för det pedagogiska uppdraget. Det finns en fara om man inte ser rektors uppdrag som en helhet. Om rektor förlorar möjligheten att ha inflytande över resurser i form av lokaler, ekonomi och personal förlorar rektor även makt. Om rektors inflytande begränsas till pedagogiska och didaktiska frågor så blir rektor och förstelärares uppdrag väldigt likartade. Ska rektor kunna ha en kraftfull påverkan på klassrum och skolans pedagogiska uppdrag är det oerhört viktigt att skolans pedagogiska ledarskap stöds av och är samordnat med det chefskap som hanterar resurser i form av ekonomi, personal och lokaler.

Det är viktigt att rektorers autonomi säkras, vilket endast kan ske i nära samverkan med andra. Rektorer har den lokala kännedom som krävs men samtidigt behöver de kunskap och dialog med huvudmannen för att resurser ska användas effektivt och kunna distribueras där de behövs bäst. En ökad nationell styrning riskerar att sätta rektorer i kläm mellan nationella ambitioner och lokala avvägningar. Vi bedömer att en ökad kompetensutvecklingsinsats till huvudmännen tillsammans med rektorer kan bidra till en större samsyn.

Utbildningar riktade till skolchef, andra tjänstemän på förvaltningsnivå samt för politiker om det nationella uppdraget bör utvecklas som en del av den nationella styrningen. En ökad kunskap hos huvudmannens olika funktioner om rektorer och lärares uppdrag och pedagogiska utmaningar samt insyn i aktuell forskning är viktigt för att den nivån ska kunna ta beslut som skapar förutsättningar för den resursfördelning och långsiktiga styrning som finns i utredningens intentioner för en likvärdig skola. För att rektor ska bli en viktig kugge i styrkedjan måste hela styrkedjan stärkas. Riktar staten uppdrag till en enskild tjänsteman utan att man tar hänsyn till hela styrkedja ökar risken för lokala konflikter och att enskilda får lämna sina uppdrag.

Utredningen påpekar att kompetensutveckling för lärare och skolledare har brister. Vi håller med om att det finns stora lokala variationer bland annat beroende på huvudmannens kapacitet och syn



på kompetensutveckling. Många skolledare och huvudmän saknar långsiktiga kompetensutvecklingsplaner vilket gör att kommersiella erbjudanden och trender skapar en kultur där man "lånar" goda exempel från likartade organisationer. Det tenderar till att stanna vid utbyte av tips och tricks där olika trender drar över landet. Dessa blir på kort sikt inspirationsföreläsningar och påverkar sällan verksamheten på långsikt. Ska förändring få en mer långsiktig betydelse är det viktigt att fortsätta arbeta för en långsiktig samverkan mellan praktiker och lärosäten t.ex. genom samordnade projekt eller anställningar som både ger kompetens till individer och till skolan som organisation. Det skulle kunna samordnas med sabbatsterminer eller sabbatsår för rektorer med målet att ta tillvara och stärka kompetens i områden som måste prioriteras.

Det är viktigt att de kompetensutvecklingsinsatser som görs innebär en mer systematisk uppbyggnad av kompetens. Kompetenshöjande kurser ges ofta parallellt med den enskilda lärarens och rektorns vanliga arbeten som ska genomföras parallellt med kompetensutvecklingen. För att det ska bli attraktivt är det viktigt att det finns bra villkor och att den enskildes kompetensutveckling leder till att den nya kompetensen tas tillvara på ett bättre sätt och uppskattas av huvudmannen.

Den här utredningen liksom andra pekar på att en ökad regionalisering kunde vara en väg att lösa kompetensfrågorna och skapa regional likhet. Det är väsentligt att vissa frågor hanteras på nationell nivå. Kunskap om skolans styrning, ledarskap och organisation finns inte på alla lärosäten och högskolor. Det finns idag en upparbetad samverkan mellan de lärosäten som bedriver rektorsprogrammet. Deras kunskap och organisation bör kunna användas som centrum till att utveckla såväl rekryteringsutbildning, skolchefsutbildning och annan professionsutbildning riktad till skolledare. Idag finns en tendens att Skolverket ger utbildningar vilket kan medföra att innehållet blir normerande och deskriptivt snarare än fördjupande, kritiskt och förändringsinriktat. Det är därför av yttersta vikt att högskolor och universitet får incitament för att utveckla praktisknära utbildning. En satsning direkt till lärosäten att öka den typen av kurser skulle kunna skapa nya och aktuella möjligheter till förbättrade förutsättningar till förhöjd kompetens hos skolans olika aktörer.

Sammanfattningsvis anser Umeå universitet att;

- Det är viktigt att införa en professionsutbildning för blivande skolledare som inkluderar en rekryteringsutbildning för potentiella skolledare.
- Det är viktigt att stärka redan fungerande och nödvändiga insatser som sker via rektorsprogrammet och huvudmän istället för att skapa nya konkurrerande inslag som exempelvis rektorscoacher under rektors första år i yrket.
- Professionsutbildning bör ha flera parallella spår där ett spår ska ha fokus på vetenskaplig skicklighet och tillträde till högre studier.
- Att det införs en utbildning för huvudmannens olika funktioner vilket även inkluderar politiker.
- Att inte rektors arbete begränsas till att bli en pedagogisk ledare utan istället stärks till en viktig kugge i styrkedjan från klassrummet via huvudmannen till den nationella nivån.
- Att lärosäten får ökade incitament att skapa praktisknära forskning och utbildning för yrkesverksamma lärare och skolledare.
- Utbildning som riktar sig till skolledare bör inte regionaliseras istället bör utbildningarna bygga vidare på de miljöer och den samverkan som finns bland de lärosäten som ger det nationella rektorsprogrammet.



Remissyttrandet är fastställt av Lars-Erik Lauritz, föreståndare för Lärarhögskolan vid Umeå universitet, efter föredragning av kanslichef Boa Drammeh och efter beredning av Centrum för skollärovervakning vid Umeå universitet.

Lars-Erik Lauritz  
Lärarhögskolan vid Umeå universitet