

2014-09-19

Ert dnr:
U2014/1983/S

Avdelningen för lärande och arbetsmarknad
Helena Bjelvenius

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer (SOU 2014:12)

Sammanfattning

Utbildningsdepartementet har gett Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillfälle att yttra sig över betänkandet ”Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer (SOU 2014:12).

SKL välkomnar regeringens initiativ att utreda förutsättningarna för utvärdering av skolpolitiska reformer. SKL menar att det är en brist att Sverige saknar en tradition av att utvärdera reformer på skolans område. En planerad och systematisk utvärdering av reformer är nödvändig både för att få kunskap om effekter och för att få underlag inför kommande reformer. SKL välkomnar även utredningens breda ansats, att den inte bara omfattar reformer utan hela utvärderings- och uppföljningssystemet.

SKL ställer sig bakom utredningens beskrivning av nuläge, utmaningar och förslag, och lämnar följande kommentarer:

- SKL instämmer i utredningens bedömning att nationell utvärdering har, och bör ha, betydelse även för huvudmannens och verksamhetens utvärdering och utveckling och behöver utformas med hänsyn taget till detta.
- SKL ställer sig bakom utredningens bedömning att skolpolitiska reformer skulle vinna på att beslutas efter mer noggrann prövning och att det är önskvärt att beslutsprocesserna ges mer tid så att beslut i högre grad baseras på kunskap.
- SKL delar utredningens uppfattning att en planerad och systematisk utvärdering av reformer är nödvändig för att få kunskap om avsedda (och oavsedda) effekter, för att signalera om något håller på att gå fel och för att bidra med kunskap inför kommande reformer.
- SKL menar att även de senare årens reformer bör utvärderas och att utvärdering framöver blir en självklar del i samband med att reformer genomförs. En plan för utvärdering bör prioriteras redan när reformen planeras.
- SKL är positiva till utredningens förslag om ett ramverk för utvärdering av skolan. Det är viktigt att ramverket utarbetas i former som tar hänsyn både till den samlade kunskap som olika parter har inom skolans område, värdet av långsiktighet när det gäller utvärderingen av skolan samt vikten av en bred politisk enighet när det gäller själva utformningen av ramverket.
- SKL är positiva till utredningens bedömning om försöksverksamhet och stegvis införande av reformer och anser att detta bör genomföras i större utsträck-

ning och så snart som möjligt, vilket även ligger i linje med den internationella trenden.

- SKL anser att Sverige måste ha ett nationellt utvärderingssystem som vi kan lita på och som kan vara ett stöd för beslutsfattare på skolnivå, huvudmannanivå såväl som på nationell nivå.
- SKL ställer sig positiva till utredningens förslag om att ett system med stickprovsbaserade undersökningar för trendmätning bör komplettera de internationella studierna. SKL instämmer i förslaget om behovet av att utreda hur ett sådant system ska se ut och konsekvenserna för övriga delar av systemet.
- SKL instämmer i utredningens bedömning att det nationella uppföljningssystemet kan utvecklas. Det är viktigt att Skolverket samråder med huvudmännen både om den befintliga statistiken och om vilka områden nya uppgifter behöver samlas in, vilken data som ska tas fram och hur den ska presenteras på ett tillgängligt sätt.
- SKL instämmer i utredningens uppfattning att det i samband med förändringar och ny insamling av data är viktigt att beakta helheten av den uppgiftsbörda som riktas mot huvudmännen.
- SKL delar utredningens bedömning av att en finansiell förstärkning behövs för att utveckla och modernisera det nationella uppföljningssystemet. SKL anser att det är viktigt att sektorsmyndigheten ges tillräckligt med resurser för att detta ska kunna ingå i myndighetens ordinarie uppgifter.
- SKL ställer sig positiva till förslaget om ett *Råd för utvärdering av skolan* och den breda delaktighet som föreslås. För att få en bred bild av huvudmännens behov och förutsättningar anser SKL att företrädare för huvudmännen bör vara representerade i Rådet. Det är viktigt att det föreslagna Rådets roll och funktion i förhållande till skolmyndigheterna och det kommande Skolforskningsinstitutet blir tydligt.

Bakgrund

SKL anser att det är positivt att utredningens bedömningar och förslag avser hela skolsystemet, även förskolan, trots att direktiven endast omfattar de obligatoriska skolformerna.

SKL instämmer i utredningens bedömning att nationell utvärdering har, och bör ha betydelse även för huvudmannens och verksamhetens utvärdering och utveckling och behöver utformas med hänsyn taget till detta. Precis som utredningen påpekar kan man utgå från att reformer som utvärderas ytterst syftar till att utveckla verksamheten lokalt och det är därför viktigt att belysa sambanden mellan systemets olika nivåer.

Interventioner i skolan har i de flesta fall en komplex karaktär. SKL instämmer i utredningens bedömning att det därför behövs en kombination av metoder för att fånga olika aspekter. Kvantitativa och kvalitativa metoder bör inte ställas mot varandra.

SKL delar utredningens beskrivning av dagens utvärderingssystem (kap 4). Det finns luckor i systemet och SKL har tidigare särskilt uppmärksammat att det är ett problem att vi inte på ett tillfredsställande sätt kan följa hur skolans resultat och måluppfyllelse utvecklas över tid. SKL delar även utredningens bedömning att gränsdragningen mellan olika aktiviteter, till exempel mellan Skolverkets utvärdering och Skolinspektionens kvalitetsgranskning, inte är helt tydlig.

Övergripande om reformutvärdering

SKL ställer sig bakom utredningens bedömning att skolpolitiska reformer skulle vinna på att beslutas efter mer noggrann prövning och att det är önskvärt att beslutsprocesserna ges mer tid så att beslut i högre grad baseras på kunskap. Utredningen menar att inslaget av evidens bör stärkas både när det gäller arbetet med att förbereda och genomföra beslut om reformer på skolans område. Det kommer att öka chanserna att reformerna leder till avsedda resultat.

Utredningen konstaterar att Sverige saknar ordentliga reformutvärderingar så långt bak i tiden som utredningen kunnat överblicka. SKL menar att det är en brist att reformer inte utvärderas. SKL delar utredningens uppfattning att en planerad och systematisk utvärdering av reformer är nödvändig för att få kunskap om avsedda (och oavsedda) effekter, för att signalera om något håller på att gå fel och för att bidra med kunskap inför kommande reformer.

Utredningen konstaterar att det än så länge inte finns några beslut om utvärdering av de reformer som genomförts under perioden från 2006, däremot har regeringen tagit initiativ till utvärdering av reformer från början av 90-talet. SKL menar att det är av stor vikt att även de senare årens reformer utvärderas och att utvärdering framöver blir en självklar del i samband med att reformer genomförs.

SKL bedömer liksom utredningen att frågan om utvärdering bör prioriteras redan när reformen planeras. SKL vill understryka att utredningen lyfter fram att genomförandet av en reform gynnas av att det finns en genomtänkt och långsiktig implementeringsstrategi som sträcker sig längre än till den centrala skolmyndighetens initiala insatser och som kännetecknas av dialog med den lokala nivån. Ett sätt att skapa dialog är att besluta om en tidig utvärderingsinsats. Utredningen menar att på så sätt kan utvärderingar fungera formativt i förhållande till den nationella beslutsnivån och stödja utvecklingen på verksamhetsnivån.

Ramverk för utvärdering av skolan-för bättre överblick och styrning

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att ett nationellt ramverk för utvärdering av skolan ska fastställas av regeringen. Ramverket ska tydliggöra det övergripande syftet med uppföljningen och utvärderingen samt

- vilka delar systemet består av för att följa upp, utvärdera, granska och beforska skolan,

- vilka syften de olika delarna av systemet har och vad de förväntas ge svar på
- hur dessa olika delar förhåller sig till varandra, samt
- vilka aktörer som har ansvar för de olika delarna och hur dessa förväntas samverka.

Utredningen föreslår att ramverket ska kompletteras med regelbundna planer för utvärdering av skolan.

Förbundets ställningstagande

SKL är positiva till utredningens förslag. SKL instämmer i utredningens bedömning att det är viktigt att ramverket utarbetas i former som tar hänsyn till den samlade kunskap som olika parter har inom skolans område, dvs. lärare, skolledare, kommuner, myndigheter, forskare etc. I likhet med utredningen, vill SKL betona värdet av långsiktighet när det gäller utvärderingen av skolan och vikten av en bred politisk enighet när det gäller utformningen av ramverket.

Försöksverksamhet – för ökad evidens vid reformer

Utredningens förslag

Utredningen bedömer att försöksverksamhet respektive stegvis införande av reformer bör tillvaratas i större utsträckning. Utredningen föreslår vidare att nuvarande bestämmelse om försöksverksamhet i skollagen behöver tydliggöras.

Förbundets ställningstagande

SKL är positiva till utredningens bedömning om försöksverksamhet och stegvis införande av reformer och anser att detta bör genomföras i större utsträckning och så snart som möjligt, vilket även ligger i linje med den internationella trenden. SKL delar utredningens uppfattning att de kunskaper och erfarenheter som kan vinnas genom försök och stegvis implementering av reformer kan bidra till att lägga en grund för långsiktigt bärkraftiga beslut.

SKL instämmer med utredningen att nuvarande bestämmelse om försöksverksamhet i skollagen bör ses över så att regleringen tydliggörs och ger utrymme för försök som bidrar till kunskap om och utveckling av skolan.

Systemet för att följa kunskapsresultat – utvecklingsbehov

Utredningens förslag

Utredningen konstaterar att trendmätt av god kvalitet är ett viktigt underlag för att kunna följa resultatet av skolreformer och föreslår att ett system med stickprovsbaserade undersökningar för trendmätning ska komplettera de internationella studierna. Systemet bör ha bredd med avseende på både de ämnen och de kunskapskvaliter som mäts.

Utredningen menar att konsekvenserna av att införa ytterligare ett mätinstrument för övriga delar av systemet måste utredas. Därför föreslås att en utredning tillsätts med uppdrag att i ett sammanhang utforma systemet för trendmätning genom stickprovsundersökningar och utreda hur det framtida systemet för utvärdering av kunskapsresultat ska vara utformat i sin helhet. Det gäller framför allt de nationella proven, som idag har många syften.

Förbundets ställningstagande

SKL delar utredningens uppfattning att det är ett problem att vi idag är hänvisade till de internationella undersökningarna för trendmätning. SKL anser att Sverige måste ha ett nationellt utvärderingssystem som vi kan lita på och som kan vara ett stöd för beslutsfattare på skolnivå, huvudmannanivå såväl som på nationell nivå. Jämförbarheten med internationella undersökningar och det nuvarande uppföljningssystemet har visat sig vara låg, både vad gäller nivåer och trender. Det är ett allvarligt problem.

SKL ställer sig positiva till utredningens förslag om att ett system med stickprovsbase-
rade undersökningar för trendmätning bör komplettera de internationella studierna. SKL menar att de nationella proven skulle kunna anpassas för att utgöra detta system för trendmätning. Syftet med de nationella proven skulle således kunna renodlas till att tillsammans med bland annat betygen utgöra en del av ett nationellt uppföljningssystem. Övriga syften som de nationella proven förväntas fylla idag kan nås på andra sätt, genom till exempel olika bedömningsstöd i enskilda ämnen. Det är viktigt att sådana verktyg blir ett verkligt stöd till lärarna och inte är administrativt betungande.

SKL instämmer i utredningens förslag om behovet av att utreda hur ett system för trendmätning ska se ut och konsekvenserna för övriga delar av systemet. Det är positivt att utredningen har ett helhetsperspektiv i sin bedömning, nämligen att uppföljningssystemets olika delar bör bidra till helheten samtidigt som varje del utformas på ett stabilt och funktionellt sätt. Vi delar bedömningen att den föreslagna utredningen bör inriktas på att klargöra vilka syften som kan och ska knytas till systemet, vilka instrument som bör knytas till respektive syfte och vilka aktörers informationsbehov de olika instrumenten ska svara mot. Det bör framgå vilka delar som syftar till information till elever/föräldrar, vilka delar som syftar till uppföljning av enskilda skolor, huvudmannanivå respektive nationell nivå.

Data för utvärdering – utvecklingsbehov

Utredningens förslag

Utredningen bedömer att det nationella uppföljningssystemet har en potential att utvecklas vad gäller ny uppgiftsinsamling, utökad analys av befintliga data från uppföljningssystemet samt det sätt på vilket informationen presenteras på.

Utredningen föreslår att Skolverket ges möjlighet att samla in individdata för skolan i sin helhet, dvs. även för modersmålsundervisning och skolgång i specialskola, särskola och sameskola.

Utredningen bedömer att för att utveckla och modernisera det nationella uppföljningssystemet behöver denna infrastruktur förstärkas finansiellt.

Utredningen lämnar inga författningsförslag eftersom det pågår två utredningar som arbetar med frågor kopplade till hur förutsättningarna för registerbaserad forskning kan förbättras.

Förbundets ställningstagande

SKL instämmer i utredningens bedömning att det nationella uppföljningssystemet kan utvecklas. Förbundet delar också utredningens uppfattning att det är viktigt att Skolverket, som statistikansvarig myndighet, samråder med forskare, myndigheter och andra aktörer som använder uppgifterna. Samråd bör ske både om den befintliga statistiken och om vilka områden nya uppgifter behöver samlas in, vilken data som ska tas fram och hur den ska presenteras på ett tillgängligt sätt.

SKL instämmer i utredningens uppfattning att det i samband med förändringar och ny insamling av data är viktigt att beakta helheten av den uppgiftsbörda som riktas mot huvudmännen.

SKL delar utredningens bedömning av att en finansiell förstärkning behövs för att utveckla och modernisera det nationella uppföljningssystemet. SKL anser att det är viktigt att sektorsmyndigheten ges tillräckligt med resurser för att detta ska kunna ingå i myndighetens ordinarie uppgifter.

Organisering för stärkt utvärdering

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att ett *Råd för utvärdering av skolan* inrättas. Rådet föreslås få följande två huvuduppgifter:

1. Löpande bistå regeringen i utvärderingsfrågor avseende skolväsendet, t.ex. utarbeta förslag till nationellt ramverk för utvärdering och lämna förslag till nationell plan för utvärdering av skolväsendet.
2. Vid större och genomgripande reformer inom skolväsendet bistå regeringen exempelvis med t.ex. förslag till program för reformutvärdering, samordna utvärderingsinsatserna, sammanfatta resultat av utvärderingar och sammanfatta identifierade behov av stöd till eller justeringar av den aktuella reformen.

Rådet föreslås bli organiserat som en kommitté inom Regeringskansliet med ett begränsat kansli. Rådet föreslås bestå av forskare, sakkunniga från departement och myndigheter, skolhuvudmän och företrädare för lärare, rektorer och elever.

Förbundets ställningstagande

SKL ställer sig positiva till förslaget om ett *Råd för utvärdering av skolan* och den breda delaktighet som föreslås. För att få en bred bild av huvudmännens behov och förutsättningar anser SKL att företrädare för huvudmännen bör vara representerade i

Rådet. SKL noterar att liknande sätt att organisera samverkan med berörda parter när det gäller utvärdering av skolan finns i bl.a. Danmark, Finland, Norge och Skottland.

Även om SKL noterar att de uppgifter som Rådet föreslår ha i allt väsentligt inte genomförs idag, är det viktigt att det föreslagna Rådets roll och funktion i förhållande till skolmyndigheterna och det kommande Skolforskningsinstitutet blir tydligt.

Övrigt

SKL anser att utredningens syn på reformers tillkommande, genomförande och utvärdering med fördel kan användas inom flera politikområden.

SKL bedömer att utredningens förslag inte innebär några kostnader för huvudmännen. Förbundet förutsätter att finansieringsprincipen gäller i förekommande fall.

SKL förutsätter också att utredningens förslag inte inskränker på den kommunala självstyrelsen.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Knape
Ordförande