

Frågor och svar om skolans decentralisering

- med anledning regeringens utredning om ”kommunaliseringen”

Detta är ett underlag med frågor och svar om decentraliseringen av skolan, samt SKL:s ståndpunkter. Underlaget har tagits fram av SKL:s kansli med anledning av att regeringens utredning av ”kommunaliseringen” av skolan presenteras den 10 februari 2014. Utredningen har letts av professor Leif Lewin.

Underlaget ger dig svar på följande frågor:

- Vad anser SKL om skolans huvudmannaskap?
- Vilka fördelar finns med decentraliserad styrning och ledning?
- Vad skulle ett förstatligande innebära?
- Vad innebar decentraliseringen av skolan år 1991?
- Varför decentraliserades skolan?
- Går det att isolerat slå fast decentraliseringens effekter?
- Hur har utvecklingen sett ut de senaste 20 åren?
- Vad anser SKL behöver göras för att förbättra skolan?
- Vilket stöd ger SKL kommunerna?

Vad anser SKL om skolans huvudmannaskap?

I debatten hörs ibland krav på att skolan ska ”förstatligas”. Det finns en önskan om en snabb lösning som ska lösa skolans komplexa problem. Dessa tendenser är oroande.

Lösningen på skolans utmaningar är inte att byta huvudman. Det finns inga belägg för att skolan skulle bli bättre om den blev statlig. Tvärtom skulle ett byte av skolans huvudmannaskap kräva en gigantisk omorganisation. Den skulle stjäla tid och kraft från andra viktigare uppgifter. Väl på plats skulle förändringen resultera i en stor centralbyråkratisk överrock som skulle hämma skolans utveckling, precis som före decentraliseringen år 1991.

Vilka fördelar finns med decentraliserad ledning och styrning?

Ingen kommun ser det som ett självändamål att vara huvudman för skolan. Däremot är det ett allmänintresse att skolan fungerar bra. Dessutom finns det flera fördelar med en decentraliserad ledning och styrning.

Skolans måluppfyllelse kan bara förbättras om man utgår från lokala förhållanden. Kommunen och den lokala skolan har goda kunskaper om elevernas förutsättningar. De kan därför anpassa skolans organisation, bemanning och resurser efter de lokala behoven mycket mer precist och ändamålsenligt än vad staten kan.

I den kommunala skolan ansvarar lokala politiker för den. Politikerna är förtroendevalda och kan väljas bort om väljare så önskar. Elever och föräldrar som vill påverka utvecklingen har en närhet till de lokala beslutsfattarna som inte skulle finnas i en statlig skola. Den skulle styras av en byråkrati långt borta från lokal verklighet.

Vad skulle ett förstatligande innebära?

När det i skoldebatten förs fram förslag på ett förstatligande av skolan är det sällan som det preciseras vad som ska förstatligas och på vilket sätt. Det klargörs inte hur statens eller kommunernas roll ska se ut, vad som ska hända med friskolorna, hur lärarnas anställningar ska hanteras, hur finansieringen ska utformas, etcetera.

I debatten bortses det ofta från att skolan redan till stor del regleras och styrs av staten, till exempel genom skollag, förordningar, föreskrifter, allmänna råd, läroplaner, kursplaner och betygssystemet. Skolverket och Skolinspektionen är normerings- respektive tillsynsyndighet. Även lärarutbildningen är statens ansvar.

Vad innebar decentraliseringen av skolan år 1991?

Kommunerna var huvudmän för skolan även innan decentraliseringsreformen år 1991. Förändringen innebar dock att riksdagen förde över väsentliga ansvarsområden från staten till kommunerna. Förändringar berörde främst tre områden:

- **Tydligare ansvarsfördelning och målstyrning.** Statens och kommunernas roller förändrades. Staten skulle styra skolan genom att ange nationella mål, följa upp och utvärdera, till skillnad från tidigare då staten styrte genom detaljerade regler. Kommunerna fick hela verksamhetsansvaret. Den lokala skolledningen skulle gå från att sköta löpande lokal administration till att vara ett pedagogiskt och verksamhetsmässigt ledarskap. Övergången till mål- och resultatstyrning var en väsentlig del av reformen.
- **Kommunerna blev fullt ut ansvariga för skolans finansiering.** Skolan hade finansierats genom en rad detaljerade statsbidrag, med kompletterande medel från kommunerna. Statens kostnader för skolan hade skenat under en lång tid. Förhoppningen var att decentraliseringen skulle stoppa den utvecklingen. Statsbidragen överförs nu till kommunerna i två steg. De första åren gav staten kommunerna ett sektorsbidrag som var öronmärkt för skolan men kommunerna fick avgöra hur resurserna skulle fördelas mellan olika skolverksamheter. År 1993 lade staten in sektorsbidraget i det generella statsbidraget. Kommunerna har sedan dess fått avgöra hur mycket resurser som ska läggas på grund- och gymnasieskolan, i förhållande till andra kommunala ansvarsområden.
- **Kommunerna fick ett sammanhållet arbetsgivaransvar för lärare och skolledare.** Det omfattade både löner och andra anställningsvillkor. Det gjorde det möjligt för kommunerna att utforma befattningar och antal tjänster utifrån lokala behov.

Varför decentraliserades skolan?

Före år 1991 var skolan en byråkratisk koloss med statlig detaljstyrning av stort och smått. Den lade en våt filt över skolans utveckling. Det yttrade sig på flera sätt och var skäl till decentraliseringen.

- **Kunskapsresultaten var inte i fokus.** Det fanns ingen förväntan att alla elever skulle lyckas. Man fäste ingen större vikt vid att en del elever föll bort längs vägen.
- **Att söka alla särskilda statsbidrag ledde till mycket administration.** På vissa håll arbetade man mer med att maximera den egna resurstilldelningen än att se till den pedagogiska helheten.
- **Små möjligheter att påverka organisation och undervisningen.** Lärare och rektorer var tvungna att följa statens detaljerade regler. Statliga instruktioner för undervisningen släpade ofta efter eller hängde inte med i forskningen.
- **Dubbelkommandon för skolan och dess personal.** En stor del av skolan hade kommunal styrning, som lokaler och skolmat, medan staten utformade det övriga regelverket. Dessutom var arbetsgivaransvaret delat mellan kommunerna och en dryg handfull myndigheter.
- **Lärarnas löneförhandlingar.** Dessa sköttes centralt. Individuell lönesättning förekom inte. En nyanställd lärare kunde i princip räkna ut sin löneutveckling ända fram till pensionen, vilket gav dåliga incitament för utveckling.

Går det att isolerat slå fast decentraliseringens effekter?

Det är svårt att utreda decentraliseringens effekter på elevresultat med mera, eftersom det inte är det enda som har påverkat skolan de senaste dryga två decennierna. Från riksdagens beslut om decentraliseringen till idag har skolan berörts av över 50 reformer och andra beslut, exempelvis införande av målstyrda kurs- och läroplaner, fritt skolval, fristående skolor, samt i omgångar förändrade betygssystem och lärarutbildningar.

Skolan har även påverkats av genomgripande samhällsförändringar såsom digitaliseringen, globaliseringen, ökad mångfald och ökad boendesegregation. Decentraliseringen genomfördes dessutom samtidigt som 1990-talets ekonomiska kris slog till och tydligt påverkade skolans förutsättningar.

Allt detta, och mer, har i grunden påverkat skolan. Det gör det omöjligt att isolera decentraliseringen som orsak till olika förändringar över tid.

Hur har utvecklingen sett ut de senaste dryga 20 åren?

Det finns inte alltid enkla svar på hur skolan har utvecklats över tid, vilket illustreras av frågorna och svaren nedan.

Har resultaten försämrats?

Det finns inte mycket data om elevernas resultat före decentraliseringen år 1991 att jämföra med dagens resultat. Betygen sattes så att genomsnittet skulle vara det samma år från år, centralprovets resultat analyserades inte samlat och det fanns få internationella undersökningar att utgå från.

Ett sätt att jämföra svenska elevers resultat är genom internationella undersökningar. Den mest kända är PISA, som sedan år 2000 mäter 15-åringars läsförståelse samt kunskaper i matematik och naturvetenskap. Sedan år 2000 har studieresultaten och likvärdigheten försämrats i dessa ämnen. Särskilt har lågpresterande elever, främst lågpresterande pojkar, hamnat ännu mera efter.

Andra internationella undersökningar mäter samma områden. TIMSS mäter kunskaper i matematik och naturvetenskap hos elever i årskurs 4 och 8. PIRLS undersöker läsförståelse hos elever i årskurs 4. Dessa undersökningar visar samma nedåtgående trend i resultaten sedan 2000, men nedgången i PISA är mer markant.

Organisationen bakom TIMSS har genomfört mätningar i matematik sedan 60-talet. Sverige presterade toppresultat vid mätningen 1995 men har legat betydligt sämre både före och efter denna mätning.

Internationella undersökningar som mäter andra förmågor och andra ämnen ger en annan bild än PISA, TIMSS och PIRLS. Sverige presterar på topp i engelska samt visar på goda resultat i kunskap om samhällsfenomen samt demokratiska värderingar.

I mätningar av vuxnas kompetenser i läsförståelse, matematik och digital problemlösning presterar Sverige som ett av fyra länder i topp. Intressant nog är det de yngre som presterar bäst, bland annat några årskurser som även deltog i PISA.

Har likvärdigheten försämrats?

Skolan ska vara likvärdig. Det innebär att alla elever ska ges lika tillgång till utbildning av god kvalitet. Elevens bakgrund ska så lite som möjligt påverka elevens möjligheter att lyckas i skolan. Det är skolans kompensatoriska uppdrag.

Skolverket har rapporterat om en lägre grad av likvärdighet. Hur denna förändring ser ut beror på vad det är man undersöker. Likvärdighet kan mätas på olika sätt.

I Sverige finns de största skillnaderna inom samma skola. En viktig åtgärd bör därmed vara att förbättra kvaliteten i lärandet i klassrummen genom att stötta alla lärares möjligheter att ge alla elever i klassen möjlighet att lyckas.

Resultatskillnaden mellan skolor har förändrats på senare år. Tidigare hade Sverige ett väl sammanhållet system med små skillnader mellan skolor (cirka 10 procent av den totala resultatvariationen). Mellan åren 2003 och 2009 fördubblades variationen.

Däremot är skillnaderna i elevresultat mellan kommuner små, när hänsyn tas till bakgrundsfaktorer. Generellt förklarar variationen i kommunernas elevresultat endast ett par procent av den totala variationen i betyg.

Har kvaliteten i svensk skola försämrats?

Övergången från detaljstyrning till målstyrning gjordes för att sätta utbildningens resultat i fokus. Men det är först på senare år som kvalitetsbegreppet har börjat sättas i centrum av alla skolaktörer.

I nuläget har vi inte särskilt god kunskap om kvaliteten i skolans hela verksamhet. För de ämnesområden som mäts i de internationella mätningar som nämnts ovan vet vi hur vi ligger till jämfört med andra länder och över tid. Men för många andra ämnen saknas sådan information.

Det glöms ofta bort att ambitionsnivån höjdes parallellt med decentraliseringen. Vi gick från en skola där det ansågs vara i sin ordning en viss andel elever inte klarade målen, till en uttalad ambition att skolan ska individanpassa undervisningen så att alla elever når målen. Ambitionshöjningen visar sig också i att nästan alla elever påbörjar gymnasiestudier, vilket inte alls var fallet förr.

Hur mycket resurser lägger kommunerna på skolan?

Sverige satsar 6,3 procent av BNP på skolan, jämfört med OECD-genomsnittet på 5,7 procent. Förskola, barnomsorg, grund- och gymnasieskola stod år 2012 för 37 % av kommunernas kostnader.

År 2011 var de kommunala kostnaderna för grundskolan cirka 80 miljarder, för gymnasieskolan cirka 38 miljarder och för förskola och fritidshem cirka 70 miljarder.

Statskontoret har slagit fast att kostnaden per elev i grundskolan och gymnasieskolan ligger på ungefär samma nivå idag som i början av 1990-talet. Spridningen mellan kommunala skolhuvudmäns kostnader per elev i grundskolan har minskat något under perioden 1989-2011. Men skillnaderna mellan kommuner kan vara stora och var det också före decentraliseringen. Glesbygds- och storstadskommuner har högre kostnader än övriga kommuner.

År 1990 var lärartätheten i grundskolan 9,1 lärare per 100 elever. Därefter sjönk den för att sedan öka igen. År 2011 gick det 8,3 lärare per 100 elever. I gymnasieskolan har lärartätheten ökat under större delen av tidsperioden 1991 till 2011, från 7,4 till 8,5 lärare per 100 elev.

Hur fördelar kommunerna resurserna?

Allt fler kommuner fördelar medel utifrån elevers och skolors socioekonomiska förutsättningar. Frågan har hamnat allt högre på agendan de senaste åren. Det finns en ökad insikt i kommunerna om att en medveten resursfördelning i kombination med andra åtgärder kan ha stor betydelse för elevernas lärande och resultat. Värt att notera är att det inte finns en universalmodell som passar alla kommuner.

Hur har lärarnas löneutveckling varit?

Lärares löner har utvecklats mindre gynnsamt jämfört med vissa andra jämförbara grupper sedan mitten av 1990-talet. Den utvecklingen hade emellertid börjat redan

innan decentraliseringen, det vill säga när staten satte lärarnas löner. Ett motiv för staten att överföra löneansvaret till kommunerna var att bromsa skolans höga kostnadsutveckling. Det framstår således som tveksamt att staten hade satsat mer på lärarlönerna om den behållit ansvaret för dem.

SKL:s ståndpunkt är att bra lärare ska ha bra lön. Vissa mer än andra eftersom skillnader i arbetsprestationer ska synas i lönekuvertet. Det förutsätter dock välutvecklade metoder för individuell och differentierad lönesättning. Det kollektivavtal som finns för lärare ger goda möjligheter att styra mot det.

För att avtalet ska få genomslag i praktiken krävs ett tydligt ledarskap och en styrka att göra skillnad med lön genom differentierade löner. Det ställer även stora krav på de fackliga organisationerna att lokalt medverka till att våra löneavtal bättre speglar skillnaderna i ansvar, prestation och bidrag till måluppfyllelse.

Har lärarnas undervisningstid ökat?

Skolverket presenterade 2013 en tidsstudie som visade hur grundskollärare fördelade sin arbetstid. En slutsats som kan dras är att lärarnas undervisningstid generellt inte har ökat sedan den reglerade undervisningstiden togs bort i kollektivavtalet år 2000.

Skolverket har konstaterat att svenska och internationella studier visar på påfallande likheter i hur stor del av arbetstiden som lärare lägger på ”tid till undervisning” (en tredjedel) eller ”tid till elever” (hälften).

Har lärarnas administration ökat?

Regeringens egen utredning, ledd av Thomas Persson, har konstaterat att lärarnas administration och dokumentation av elevernas utveckling har ökat. Utredningen visar att det främst beror på ändrade statliga regleringar. Mycket lite av den ökade administrativa bördan kommer från huvudmännen.

Vad anser SKL behöver göras för att förbättra skolan?

Skolan är mycket bättre än sitt rykte. Tiotusentals lärare och skolledare gör ett fantastiskt arbete varje dag. Och bakom all statistik pågår mängder av intressanta projekt och satsningar.

Det innebär inte att SKL blundar för de utmaningar som finns. Alla elever ska lyckas. Alla skolor måste vara bra skolor. Nedan listas några av de centrala åtgärder som SKL anser behövs för att lyfta elevernas resultat och göra skolan till en bättre arbetsplats.

- **Bättre ledarskap.** Kommuner som lyckas väl med skolan har en bra samverkan mellan de som leder skolan och lärarna. Det är viktigt att politiker och skolchefer ställer tydliga mål och följer upp dem. Rektor har en central roll för att skapa bra arbetsklimat och förutsättningar för lärare att lära av varandra.
- **Duktiga lärare lyfter resultaten och ska ha bra lön.** Lärarnas kollektivavtal öppnar för att löneökningar ska kunna styras dit man har behov och premiera goda insatser. I princip alla kommuner har även inrättat karriärtjänster.

- **Lyft in forskningen i undervisningen.** Skolutveckling ska bygga på forskning och beprövad erfarenhet. Alla kan lära av de kommuner och skolor som arbetar framgångsrikt
- **Använd resurserna rätt.** Kommunerna lägger nästan 40 procent av sin budget på skola och förskola. Sverige ligger i EU:s toppskikt både vad gäller resurser och lärartäthet. Samtidigt når andra länder bättre resultat med mindre resurser. Det handlar om hur resurserna används, inte deras relativa storlek.
- **Mer IT i lärandet.** IT är ett fantastiskt hjälpmedel för att utveckla bland annat läsförståelse, öva språk, matematik och mycket annat. Det behövs satsningar på kompetensutveckling av lärare och skolledare samt ett ledarskap från huvudmannen som stödjer utvecklingen.

Vilket stöd ger SKL till kommunerna?

SKL bevakar medlemmarnas intressen och ger dem råd och service. SKL driver också flera utvecklingsarbeten för att förbättra skolan tillsammans med landets kommuner. Här ges några exempel på pågående utvecklingsarbete.

- **SKL:s matematiksatsning, PISA 2015.** 86 kommuner deltar i satsningen som är ett unikt samarbete mellan kommuners politiska ledning, förvaltning, rektorer och lärare. Målet är att Sverige ska vara på topp tio i PISA 2015.
- **Skolans interna arbete, PRIO-projektet.** Att steg för steg utveckla skolan till en mer lärande organisation, det är målet för de nästan 40 kommuner som deltar. Inspiration har hämtas från framgångsrika arbetssätt i andra länder.
- **Motverka avbrott i gymnasieskolan.** I projektet Plug In prövar ett 50-tal kommuner nya metoder för att förebygga avbrott. Det är ett samarbete mellan SKL, fem regioner och kommunerna. Projektet finansieras delvis av ESF.
- **Unga till arbete.** Här ligger fokus på ungas övergångar från skolan till arbetslivet. Satsningen omfattar bland annat goda exempel på hur kommuner stödjer unga som varken jobbar eller studerar och studie- och yrkesvägledning.
- **Ungas och barns psykiska hälsa.** I Psynk-projektet uppmärksammas sambandet mellan skolresultat och psykisk hälsa. Skolnärvaro, elevhälsa samt tidiga insatser för barn och unga i behov av särskilt stöd är centralt i arbetet.
- **IT i skolan.** Digitaliseringen av skolan har kommit igång, men behöver utvecklas vidare. SKL arbetar för att utveckla tillgången till digitala läromedel och att digitala verktyg ska användas mer i det pedagogiska arbetet.
- **Koll på skolmaten.** Skolmåltiderna måste vara näringsriktiga. På webbplatsen skolmatsverige.se, som är ett samarbete mellan SKL och andra aktörer, får skolan och huvudmannen en samlad bild av matens näringsinnehåll och kan utveckla måltidens kvalitet.

Mer information om SKL arbete med skolfrågor och stöd till kommuner hittar du på <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/fran-80-till-100-skl-arbete-med-skolan.html>