

REMISSVAR
UtbildningsdepartementetDnr:
2023/006

Yttrande över Statens ansvar för skolan (SOU 2022:53)

Sveriges Lärare har beretts tillfälle att lämna synpunkter på rubricerad remiss.

Generella synpunkter på utredningens övergripande inriktning

Sveriges Lärare tillstyrker stora delar av utredningens förslag. Dessutom delar vi den problemformulering och analys som utredningen gör: Att stärka statens ansvar är främst en styrnings- och strukturreform som behövs för att skolans kärna, mötet mellan lärare och elev – undervisningen – ska ges de bästa förutsättningarna.

Sveriges Lärare anser att det är genom ett fullgånget förstatligande av huvudmannaskapet det går att säkra kvalitet och likvärdighet i svensk skola och därför välkomnar vi utredningens förslag. Enligt utredningen behöver styrningen bli mer sammanhållen och antalet styraktörer minska. Vi anser att det är av yttersta vikt att så sker, eftersom det idag inte finns ett skolsystem utan flera hundra olika.

Utredningen landar i två olika alternativ, ett fullgånget förstatligande där staten tar över hela huvudmannaskapet och arbetsgivarrollen, samt ett alternativ där staten framför allt tar ett större systemansvar för skolan. Sveriges Lärare menar att alternativen inte utesluter varandra utan alternativ två bör ses som ett steg på vägen mot ett fullgånget förstatligande, då det inte går att genomföra på något annat sätt än stegvis.

Ett fullgånget förstatligande kommer både ta tid och kräva betydande politisk enighet för att vara genomförbart. På kort sikt är därför det viktigaste att staten påbörjar arbetet med att ta ett större ansvar för skolan på de sätt som är möjliga. Startsträckan för att ta huvudansvaret för skolans finansiering, ett tydligt ansvar för lärarkårens kompetens och ett större ansvar för skolmyndigheterna att stötta huvudmännen i deras arbete är inte lång. Det finns redan utredda förslag på dessa områden.

Sveriges Lärare tycker det hade varit bra om utredningen hade diskuterat frågan huruvida huvudmannaskap måste innebära arbetsgivaransvar utöver vad som görs. Utredningen sätter mer eller mindre likhetstecken mellan de två och så måste det inte vara. Det är fullt möjligt att separera huvudmannaskapet från arbetsgivaransvar. Det visar flera av de sektorer som regionerna styr över, som vården och kollektivtrafiken, där det är ganska vanligt att huvudmannaskapet är skilt från själva driften och arbetsgivaransvar.

Det finns en del utmaningar med att ta över hela driften av alla offentliga skolor. En sådan är hur den lokala anpassningen ska ske. Ett sätt att se till att lokal anpassning kan ske är genom att staten är huvudman, och därmed tar ansvar för systemet och styrningen, samtidigt som arbetsgivarskapet finns på lokal nivå. En fördel med att arbetsgivarskapet finns lokalt är bland annat att det är lättare att ta ett helhetsansvar för de anställda, deras arbetsmiljö och liknande faktorer. Den lokala anpassningen kan dock inte röra skolans mål eller lärarnas uppdrag utan snarare lokaler, skolskjuts och skolmat. Vi menar att det är synd att utredningen inte vågade sig på en sådan analys då den behövs. Det är möjligt att en del av de svårigheter som utredningen ser i förslaget om ett fullgånget förstatligande skulle kunna undvikas vid en sådan lösning.

En annan sak Sveriges Lärare saknar i utredningen är en analys av de fristående skolornas påverkan på hela skolsystemet. Vi beklagar att de direktiv som utredningen gavs innebar sådana begränsningar. Med ett samlat huvudmannaskap hos staten, enligt ovan, skulle både kommunala och enskilda huvudmän fortsatt vara arbetsgivare. Med staten som huvudman hade det blivit tydligt vem som egentligen har det övergripande ansvaret för skolan, staten, och därmed hade styrningen av och förutsättningarna för skolan kunnat förbättras drastiskt.

Det är också problematiskt att förskolan lämnas mer eller mindre helt utanför, förutom i konsekvensavsnittet. Det är uppenbart för Sveriges Lärare att en förändring av huvudmannaskapet för övriga skolformer skulle medföra en stor förändring för förskolan även om den inte omfattas och det bör belysts mer i utredningen. Flera utredningar, inklusive denna, ser förskolan som en bisak i stället för det första steget in i skolväsendet. Investeringar i förskolan är gynnsamma för att öka likvärdigheten i hela skolväsendet. Ett exempel där förskolan och förskollärare lyser med sin frånvaro är i diskussion kring professionsprogrammet vid ett fullgånget förstatligande. Om vi vill ha ett sammanhållet system som värnar kvalitet i hela utbildningsväsendet är det viktigt att förskolan inkluderas i arbetet.

Styrningen av skolan måste samlas och tydliggöras

En iakttagelse utredningen gör är att det är svårt att veta hur det svenska skolsystemet ser ut och förväntas fungera, det är för spretigt och otydligt. Det finns för många styraktörer idag, både på nationell och lokal nivå. Styrningen på båda dessa nivåer riktas mot både kommunala och fristående huvudmän samt skolor. Det är i många fall oklart vilka uppgifter som tillhör vilken utförare och därmed vilket ansvar de olika aktörerna har. Utredningen drar av det slutsatsen att ansvarsutkrävandet inte fungerar i dagens system eftersom det är svårt att veta vilka aktörer som påverkar vad.

Sveriges Lärare instämmer i kritiken och vill understryka att de problem som finns med målkonflikter mellan skolans olika uppdrag och styrningen på nationell och lokal nivå måste lösas. Vi vill särskilt påpeka och lyfta utredningens slutsats att med så många styrande och utförande aktörer, som har olika intressen och agerar på olika nivåer, är det orimligt att förvänta sig att skolsystemet på ett tillräckligt bra sätt ska lösa de uppgifter som riksdag och regering beslutat om.

Ett tydligt exempel på de problem som finns är att när staten beslutar om särskilda satsningar finns risken att kommunerna eller de enskilda huvudmännen motarbetar. Det går till exempel inte att garantera att regeringens satsning på fysiska läromedel faktiskt resulterar i fler läroböcker. I stället kan utfallet bli att huvudmännen omfördelar eller drar ner sin egen finansiering vilket enbart resulterar i ett nollsummespel.

Oklarheten i styrningen gäller inte bara finansieringen utan exempelvis även för de mål som sätts upp för skolan. Både kommunala och enskilda huvudmän sätter gärna upp egna mål och ambitioner för skolan som ligger under de mål som sätts av riksdag och regering då lagstiftningen ibland tolkas mer som en vision. Ett utfall av denna styrning blir att vi inte har ett skolsystem i Sverige utan några hundra olika.

Hur konflikterna inom styrningen påverkar lärarna

Problemen med styrningen av skolan påverkar olika grupper men det skapar, som vi fackliga organisationer länge påpekat, problem i lärares vardag och i kärnverksamheten. Ett av problemen, som även utredningen pekar på, är det administrativa arbete och de dokumentationskrav som uppstått, vilket sammantaget tar allt för mycket av lärares tid. Alla de styrdokument, rekommendationer och stödmaterial som professionella i skolan har att förhålla sig till kan ses som ett resultat av komplexiteten och svårigheten att verka i skolsystemet.

Sveriges Lärare vill lyfta fram och understryka utredningens konstaterande om att det är oklart om dokumentationen leder till mervärde för de skolan är till för – eleverna. Vi tror även att detta är en viktig komponent i arbetet i att lösa den lärarbrist som finns och som Sverige står inför. Genom att skapa ett system där lärare kan fokusera på kärnuppgifterna kommer förhoppningsvis fler söka sig till yrket.

Staten måste ta ett samlat systemansvar

Sveriges Lärare instämmer i utredningens slutsatser och förslag om att staten bör ta ett större systemansvar oavsett vilket av alternativen regeringen går vidare med. Med en ganska kort startsträcka kan staten öka sitt ansvar genom att, som ett första steg, stödja huvudmännen mer. Bland annat är den regionalisering som påbörjats hos vissa skolmyndigheter viktig. I dagsläget har denna pausats och vi vill understryka vikten av att den återupptas. Målet med regionaliseringen är att stötta huvudmännen och stärka den verksamhet som sker på skolorna. I nästa steg bör staten ta ett ökat ansvar för bland annat nationell professionsgranskning av läromedels kvalitet och exempelvis IT-system för att på så sätt också skapa ett enda sammanhållet skolsystem.

Utredningen konstaterar att skolmyndigheternas uppdelning och uppdrag delvis överlappar och krockar. Därför föreslås det att statens systemansvar bör samlas på en ansvarig myndighet. Sveriges Lärare välkomnar en sådan reform eftersom dagens splittrade styrning ger både otydlighet och problem med olika styrsignaler, något som bör undvikas. Att även myndigheternas styrning är oklar skapar en osäkerhet för lärare och andra yrkeskategorier som arbetar inom skolväsendet samt tvingar fram orimliga prioriteringar i verksamheten. Det finns dessutom redan utreda förslag på hur

skolmyndigheterna skulle kunna organiseras i utredningen Statliga Skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola (SOU 2018:41) och en bra början vore att remittera det förslaget.

Sveriges Lärare instämmer också i utredningens förslag om att staten i sin roll som systemansvarig bör ta ett större ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning. Idag ansvarar de olika huvudmännen för detta vilket skapar problem. Dimensioneringen inom framför allt gymnasieskolan baseras i för hög grad på elevernas val. Avnämarperspektivet och den framtida arbetsmarknaden måste beaktas men även att de sökande har de kunskaper som krävs för att fullfölja gymnasieskolans olika program. För att uppnå en effektiv planering och dimensionering måste statens ansvar även omfatta de enskilda huvudmännen. Så länge de kan välja att starta eller utöka utbildningar utan hänsyn till den dimensionering som offentliga huvudmän planerat för kommer det inte vara möjligt att uppnå en samlad effektiv planering och dimensionering.

De offentliga huvudmännen måste också kunna erbjuda alla som önskar en plats i en offentlig skola, att gå på en friskola ska vara ett val, inte ett tvång. I realiteten innebär detta att den offentliga huvudmannen, oavsett om det är staten eller kommunerna som är det, måste ha en överkapacitet i sin verksamhet vilket måste beaktas i finansieringen.

Uppföljning, utvärdering och statistik

Utredningen föreslår att den systemansvariga myndigheten ska ha i uppdrag att ”samordna den statliga utvärderingen utifrån ett mer långsiktigt och strategiskt perspektiv samt göra en plan för utvärdering”. Sveriges Lärare tycker att det är välkommet då ansvaret är för splittrat vilket leder till att vissa utvärderingar och studier är svåra att genomföra. Uppdraget behöver inte betyda att det enbart är den systemansvariga myndigheten som genomför utvärderingarna och studierna, utan det kan vara andra myndigheter, till exempel IFAU eller lärosäten som gör det.

Avsaknaden av nationella kunskapsutvärderingar som gör det möjligt att följa kunskapsutvecklingen över tid är något som tidigare utredningar lyft som ett problem. Sveriges Lärare menar att det finns positiva aspekter med att införa sådana mätinstrument, till exempel genom att skapa mer evidens och underlag för framtida reformer. Digitaliseringen av nationella prov skapar också vissa möjligheter att göra detta. Men det finns även risker och vi vill varna för en skola som reduceras till att bara ha enkla mätbara mål och där provgenomförandet tar allt för mycket tid från lärandet och undervisningen. Om en nationell kunskapsutvärdering införs måste också den nationella probvördan ses över i sin helhet till såväl syfte som omfattning och oavsett måste genomförandet av de nationella proven ges rätt förutsättningar.

Kommunerna har inte kapacitet att klara skolans uppdrag

Precis som utredningen kommer fram till menar Sveriges Lärare att kapacitet och ambition att styra på den lokala nivån varierar och ibland brister. Utredningen drar slutsatsen att det inte går att förvänta sig att alla lokala styraktörer har tillräcklig

kapacitet för sitt uppdrag. Resursfördelningen styrs inte så som bestämts på nationell nivå och även om kommunerna inte själva kan förändra vissa problem, till exempel att de inte kan omfördela resurser mellan olika huvudmän, så brister de bland annat i hanteringen av tilläggsbelopp och fördelningen utifrån elevernas olika förutsättningar och behov.

Utredningen visar tydligt hur olika förutsättningar de olika kommunerna har och drar slutsatsen att de har svårt att klara sitt uppdrag, vilket leder till problem med att upprätthålla hög kvalitet i alla skolverksamheter och att säkra en likvärdig utbildning över hela landet.

Detta är något kommuner själv påpekar bland annat i remissvaren till utredningen Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8). Exempel på hur de själva uttrycker det är: ”Redan idag är det svårt för en sådan kommun som Överkalix att orka med den överbyggnad som varje kommun ändå måste ha, i form av stabsfunktioner och för att klara myndighetsutövning och styrning.”

Vidare skriver kommunen: ”Förmågan att jobba utvecklingsinriktat och strategiskt blir alltmer olika i kommuner med vitt skilda förutsättningar. För de minsta kommunerna begränsar den mindre organisationen – givet de mindre totala resurserna – möjligheten att ha specialiserad personal. Den lilla organisationen medför ökad känslighet om nyckelpersoner slutar eller blir frånvarande en längre tid. Mindre kommuner har också sämre möjligheter att jobba strategiskt och utvecklingsinriktat samt att söka och ta del av riktade statsbidrag. Ofta saknas här tillräcklig mottagnings- och implementeringskapacitet. För oss betyder detta att vi hamnar alltmer på efterkälken – det som vi inte hinner eller mäktar med blir helt enkelt inte gjort i vår kommun, medan större kommuner kan fortsätta sin tillväxt.”

Inte minst gäller problemen de ekonomiska förutsättningarna. Precis som utredningen landar i påpekade Likvärdighetsutredningen (SOU 2020:28) att det är extremt stora skillnader mellan kommunerna och att många av dem är svårförklarliga, även om en del nog kan förklaras av svagheter i statistiken och felrapporteringar. En av de faktorer som Likvärdighetsutredningen finner påverkar hur mycket en kommun lägger på skolan är finansieringsförmåga – kommuner med god sådan lägger mer på skolan än andra kommuner.

Jämfört med staten finns också ett annat problem, den kommunala ekonomin är mycket mer konjunkturkänslig så tillsvida att kommunerna inte får gå med underskott, vilket staten kan göra. En statlig finansiering får därmed mycket bättre möjligheter att parera konjunkturväxlingarna, kommunerna riskerar alltid att behöva spara när konjunkturen går ner. Ytterligare ett skäl till detta är att kommunernas primära intäktskälla är inkomstskatten, som både är konjunkturkänslig och svår att höja när konjunkturen försämras. Det här gör att det blir svårt för många kommuner att upprätthålla kvaliteten i sin skola och förskola vid en ekonomisk nedgång.

Detta talar för att staten måste ta ett större ansvar för skolans finansiering. Om staten inte väljer att gå vidare med de finansieringsmodeller som föreslås, finns det skäl att i stället överväga en modell med högre konjunkturanpassning av statsbidragen, för att ge kommunerna större möjlighet att hantera konjunktursvängningar.

Hur ska skolans finansieringsmodell utformas?

För att stärka kopplingen mellan ambition och ekonomiska kapacitet i skolsystemet respektive de nationella målen för skolan föreslår utredningen i alternativet om ett fullgånget förstatligande att staten tar över resurstilldelningen till skolan. Det ska i så fall finansieras genom en skatteväxling mellan stat och kommun.

De fyra aspekter som utredningen menar behöver beaktas i ett resursfördelningssystem är grundersättning, strukturersättning, ansvarstillägg och individtillägg. Om fördelningen baseras endast på dessa kommer den ändå vara fel utformad. De stordriftsfördelar som finns när en huvudman bedriver skola missas. Sveriges Lärare anser att utredningens förslag är en bra utgångspunkt men att stordriftsfördelarna måste beaktas.

De kommunala huvudmännen omfördelar resurser mellan sina skolor. Genom att sänka resurstilldelningen till större välfyllda skolor kan mer finansiering gå till mindre skolor eller mindre välfyllda skolor. För enskilda huvudmän varierar det stort, vissa bedriver verksamheten så att den är knappt bär sig själv eller inte ens gör det på grund av till exempel ideologiska skäl och i stället täcks underskotten upp av andra intäkter som huvudmannen har. Andra drar maximal nytta av systemet och de stordriftsfördelar som finns genom att till exempel ha så stora skolor och klasser som möjligt. Detta måste korrigeras genom en omfördelningsfunktion mellan de enskilda huvudmännen. Utifrån hur fristående skolors ekonomi ser ut i stort vore rimligt med en sådan omfördelning, det är i stor utsträckning små skolor som har svårt att finansiera sin verksamhet samtidigt som stora genererar överskott.

En omfördelningsmodell skulle kunna konstrueras efter tre olika principer: genom en omfördelning mellan fristående skolor baserad på lärartäthet, en klassbaserad finansiering eller en skolbaserad modell. Den sistnämnda skulle till exempel kunna skapas med inspiration från den norska modellen, att en större summa utgår per elev för de första eleverna i varje skola och en mycket mindre summa utgår för efterföljande elever; alternativt från den danska modellen, med ett grundbidrag per godkänd skola och därefter en summa per elev. Omfördelningsmodellen baserad på lärartäthet skulle fungera även vid en kommunal finansiering (och är därför möjlig att införa snabbt och som en övergångslösning), de övriga (klass- eller skolbaserade) förutsätter att staten tar över ansvaret för finansieringen av de fristående skolorna.

Utredningen framför ett antal argument emot en klassbaserad finansieringsmodell, något som gör att vi i första hand förespråkar någon av de andra modellerna. Fördelen med båda de andra modellerna är att de hanterar problemet med den avtagande

marginalkostnaden för varje elev samtidigt som de är mycket mindre styrande för skolans inre organisation än en klassbaserad finansiering.

Om staten tar över finansieringen helt

En sak som bekymrar Sveriges Lärare är att kommuner i fler kommungrupper riskerar att få minskade resurser i genomsnitt om förslaget till finansieringsmodell, som utredningen föreslår, går igenom utan att det tillförs nya pengar. På goda grunder kan man fundera på om det bygger på svagheter i de nuvarande fördelningsnycklar som används, till exempel att kostnaden för glesbygdskommuner underskattas eller att lokaler är prissatta på helt olika sätt. Den modell som skisseras för finansiering i utredningen måste därför utredas mycket närmare innan den kan ligga till grund för något beslut.

Därtill är risken stor att eleverna och lärarna i de kommuner som idag sätter av stora resurser för att hålla en hög kvalitet i sin skola blir förlorare på den förändring som föreslås av finansieringen vid ett fullgånget förstatligande eller där staten väljer en modell för finansiering som är lik den som föreslås vid det fullgångna förstatligandet. För att den risken inte ska infrias behöver övertagandet dels ske succesivt och dels, i takt med att staten ökar ansvarstagandet, behöver det tillskjutas nya statliga medel. Tanken med att genomföra reform där staten tar över hela finansieringen är ju att det svenska skolsystemet som helhet ska bli bättre, inte att de bästa delarna ska bli sämre och de sämsta bättre så det blir en nivellering i mitten.

Hur omfördelning mellan fristående skolor kan konstrueras

Omfördelningen baserad på lärartäthet skulle i princip kunna göras genom att det sker en insamling av till exempel 5 000 kronor per elev som samlas in en central pott. Den fördelas sedan ut per elev i relation till hur stor lärartätheten är i varje huvudmans skolor, ungefär på samma sätt som görs med likvärdighetsbidraget idag.

Både den norska och danska modellen bygger på att pengarna till fristående skolor samlas in på statlig nivå, dock görs ett avdrag för kommunernas större ansvar och socioekonomi. I den norska betalas medlen ut per skola med ett klart högre belopp för de första dryga 40 eleverna för att för efterkommande elever vara klart lägre. Den danska modellen bygger på att en skola som är godkänd får ett grundbidrag och därutöver en summa per elev. Den förutsätter dock att det finns en reglering om minsta elevtal, annars finns det en risk att det uppstår många små skolor. Den danska modellen beaktar därutöver även strukturella skillnader mellan skolor i olika kommuner.

En förutsättning för både den norska och danska modellen är att det är ett givet belopp som ska fördelas. På så vis kommer de bägge länderna också runt det problem som utredningen menar föreligger med en modell där skolor är en av fördelningsnycklarna. För fristående skolor finns det en pott att fördela. Den risk som utredningen därmed noterar, att det på grund av vilken skolstruktur som enskilda huvudmän väljer att ha, skulle flöda pengar från offentliga till enskilda skolor finns helt enkelt inte.

För övrigt kan konstateras att den risk som utredningen skissar redan förekommer idag, men på det inverterade sättet. Det finns huvudmän som genom att ha större enheter och större klasser än lägeskommunen i genomsnitt gör stora överskott. Så det strategiska beteendet, som utredningen varnar för, finns även med dagens modell med enbart en elevbaserad finansiering; det är bara en annan strategi som drar medel ur den offentliga skolan. Vi vet att vinstnivåerna ligger högre om huvudmannen har stora skolenheter än om den har små, i varje fall om resursskolor särskiljs. Det är något förvånande att utredningen inte noterar detta i sin analys.

Ersättningen till friskolor bör gå till skolan, inte till huvudmannen

Utredningen anser vidare att ersättningen bör riktas till huvudmännen och inte till skolnivån. Sveriges Lärare anser att för enskilda huvudmännen bör ersättningen riktas till skolorna och inte till huvudmännen. Skälet är att det är det enda sättet att kunna se om pengarna går till det de är avsedda för eller inte. Inte minst är detta en nödvändighet om regering och riksdag vill reglera vinstuttag från fristående skolor, oavsett om detta ska vara fullständigt, gälla bara några år i samband med start eller övertagande av skola eller villkoras mot uppfyllda kvalitetsnormer. Så länge pengarna går till de enskilda huvudmännen och inte direkt till skolorna finns ingen möjlighet till spårbarhet alls, eftersom huvudmannen då själv styr hur mycket resurser som går till varje skola, vilket gör eventuella överskott inte syns.

Vad gäller kommunala skolor är det endast om och när staten tar över det fulla ansvaret för skolans finansiering som skoldimensionen bör finnas med i fördelningsmodellen och pengarna gå direkt till skolan. Vid andra lösningar måste kommunerna ha rådighet över de prioriteringar som görs mellan sina skolor.

En självklarhet som utredningen tar upp är att huvudmän i stället borde ersättas för det ansvar de tar: Har huvudmannen inte behöriga lärare eller de salar som förväntas så bör skolan ha lägre kostnader, och därmed vara i behov av lägre intäkter. Det här vore ett sätt att ersätta efter om en huvudman har bra strukturkvalitet eller inte. I ett system som det svenska där vinst är tillåtet och bland annat kan skapas genom att sänkt kvalitet, till exempel många obehöriga lärare, avsaknad av lokaler eller att inte erbjuda eleverna den undervisning de har rätt till, kan detta vara ett sätt att åtminstone få bort en del av värsta avarterna. I en kommande utredning av skolans finansiering bör denna aspekt därmed vägas in.

Utredningen konstaterar på annan plats i betänkandet att för ”att förutsättningarna för eleverna i slutändan ska bli likvärdiga” kan det krävas att olika slags huvudmän hanteras på olika sätt. Avsnittet om resursfördelningsmodell är dock skrivet utifrån det omvända perspektivet – att huvudmännen ska hanteras på ett likartat sätt även om det sedan innebär olikvärdiga förutsättningar för eleverna. Det är just för att uppnå större likvärdighet för eleverna som finansieringen för enskilda huvudmän i högre grad måste beakta att skolan har både fasta och rörliga kostnader.

Liknande regelverk för övriga skolformer

För övriga skolformer bör i grund och botten samma slags principer gälla som för grundskolan. Utredningen konkretiserar inte detta i så pass stor utsträckning att vi kan ge djupare kommentarer men här finns behov av fortsatt utredning.

Några saker kan dock påpekas. Den första är att riksprislistan på gymnasiet inte fungerar särdeles väl och att ett finansieringssystem därför inte bör ta allt för mycket utgångspunkt i den. Den andra är att för fritidshem (men också för förskola) finns sedan ett par år en socioekonomisk fördelning i kostnadsutjämnningen. Om Likvärdighetsbidraget skulle utökas till att även omfatta fritidshemmet behöver det beaktas.

Statens ansvar för professionsutvecklingen

Sveriges Lärare anser att staten måste ta huvudansvaret för lärares fortbildning och instämmer i utredningens uppfattning att staten inom ramen för ett ökat systemansvar bör utöka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Vi kan konstatera att utredningen i stora drag gör samma distinktion som vi gör mellan den kompetensutveckling som huvudmannen ska stå för och den som bör finnas inom professionsprogrammet och således vara ett statligt ansvar.

Viktigt att notera är att utredningen menar att staten ska ”säkerställa lärares och rektorers möjligheter till finansiering av kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten”. Det är en möjlighet för staten att med olika insatser förbättra kraftigt för hela lärarkåren och i förlängningen attraktiviteten för läraryrket. Viktigt att understryka är också att staten bör verka för att öka lärarprofessionens inflytande över och ansvar för sin professionsutveckling, vilket utredningen instämmer i. Inflytandet bör gälla för professionen som helhet men också för individen.

Sveriges Lärare välkomnar också att utredningen lyfter att ett sätt att höja undervisningskvaliteten i den svenska skolan vore att staten stödjer ”deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling så att fler lärare än i dag får möjlighet att delta antingen i praktisknära forskning eller i annan systematisk utveckling av undervisningen”.

Utredningen landar i att ”staten bör öka sitt ansvarstagande för kompetensförsörjningen till skolan”. Sveriges Lärare instämmer men vill poängtera att staten även idag har ett ansvar, bland annat genom sitt ansvar för lärarutbildningen. Staten bör förbättra förutsättningarna av lärarutbildningen genom att till exempel tilldela mer pengar, både till utbildningen – så att studenterna kan få mer lärarleddtid samtidigt som mängden självstudier minskar – och till relevant forskning för att stärka kvaliteten. Sannolikt skulle det öka både attraktionskraften för och studenternas genomströmning på utbildningen. Vi vill påpeka att varken dimensioneringen eller kvaliteten på lärarutbildningen kan lösa den lärarbrist som finns, utan för att fler ska söka sig till yrket måste också arbetsvillkoren för lärare samt styrningen av skolan förbättras.

Om staten skulle ta över arbetsgivarskapet för lärare skulle möjligheten att ha kombinationstjänster på lärosäten och i den ordinarie undervisning förbättras, vilket skulle öka attraktiviteten för yrket och möjligheterna till professionsutveckling. Det talar för ett fullgånget förstatligande.

I avsnittet blir det tydligt att förskolan inte behandlas av utredningen, förskolan och förskollärare omfattas idag av professionsprogrammet. Trots det görs ingen analys av hur deras roll i professionsprogrammet skulle påverkas om skolans huvudmannaskap skulle bli statligt, samtidigt som förskolans huvudmannaskap inte skulle förändras.

Utvärdering av lärarlegitimationen

I utredningen föreslås en utvärdering av lärarlegitimationen och om den lett till en ökad attraktivitet för läraryrket. Sveriges Lärare har inget att invända mot att det görs en uppföljning av hur lärarlegitimationen fungerat hitintills men en sådan utvärdering bör fokusera på hur reformen tillämpats. Vi ställer oss frågande till om det över huvud taget är möjligt eller realistiskt att utvärdera dess betydelse för läraryrkets attraktivitet eftersom det är svårt att mäta då det finns många andra faktorer som påverkar.

En uppföljning bör främst fokusera på om och hur huvudmännen tar ansvar för att följa lagstiftningen och hur de arbetar med att rekrytera och behålla legitimerade lärare. Det finns redan undersökningar gjorda som indikerar att så ofta inte är fallet. En utvärdering bör också se över Skolverkets handlägningsprocesser och administration, samt hur återstående undantag i skollagen från legitimationskrav kan tas bort och hur kraven kan skärpas ytterligare i syfte att garantera eleverna undervisning av lärare som har behörighet för både rätt ämnen och årkurser.

Om staten skulle ta över driftsansvaret

Om staten i enlighet med alternativ 1 skulle ta över driftsansvaret för de offentliga skolorna finns det ett antal utmaningar som behöver lösas. Det rör sig till exempel om gränsdragningar som uppstår mellan den statliga och kommunala verksamheten.

En sådan gränsdragning är lokalförsörjningen. Dagens offentliga skolor är i hög grad ägda av kommunerna. En fråga är då om staten ska ta över lokalerna eller hyra dem av kommunerna. Kommunerna hanterar ibland svängningar i elevtalen genom att ställa om lokaler från en verksamhet till en annan. Det riskerar att bli svårare vid ett fullgånget förstatligande, men är inte omöjligt att lösa. Frågan behöver undersökas mer.

Andra frågor handlar om samverkan med andra kommunala förvaltningar, det kan vara allt från kulturskolan, till gemensam matlagning och samverkan med socialtjänsten. Kulturskolan ser Sveriges Lärare risker med, inte minst kring att lärare som idag har delade tjänster mellan skolan och kulturskolan får två arbetsgivare vid ett fullgånget förstatligande. Det finns en risk att all samverkan blir svårare vid ett fullgånget förstatligande vilket måste lösas. Samverkan kan dock bli lättare med andra statliga myndigheter, till exempel att ha kombinationstjänster där man arbetar i skolväsendet och på en högskola. I stället uppstår då ett problem där fristående skolans anställda

skulle behandlas annorlunda, eftersom de inte skulle ha samma möjligheter till kombinationsanställningar.

Likaså kan det bli mycket svårare för en statlig driftsmyndighet att samverka med det omgivande lokalsamhället. Även sådant måste det tas fram en plan för så att det fungerar väl.

En svårighet vid ett fullgånget förstatligande är partsställningen på den statlig sektorn, som styrs av 1965 års förhandlingsrättsreform. Sveriges Lärares uppfattning är att lärarna vid ett fullgånget förstatligande bör ha ställning som egen part och att partsförhållandena inom statlig sektor därför måste ses över under den processen.

Alla dessa risker och utmaningar vill Sveriges Lärare understryka att de går att lösa och om ingen förändring sker kommer större problem att finnas kvar.

Likvärdighet för elever kräver olika villkor för huvudmän

Ett viktigt konstaterande i utredningen är ”regelverket för olika huvudmän kan i större utsträckning behöva anpassas och differentieras så att förutsättningarna för eleverna i slutändan ska bli likvärdiga”. Förhållandet till de enskilda huvudmännen har alltför länge präglats av att det ska vara likvärdiga villkor mellan huvudmännen, även när det inneburit olikvärdiga villkor för eleverna samt olikvärdiga förutsättningar för lärare.

För att sätta likvärdigheten för eleverna i centrum är det viktigt att styrningen och finansieringen av de olika huvudmännen ses över, även om det skulle innebära att det blir olikvärdiga villkor för huvudmännen. Sveriges Lärare instämmer även i utredningens slutsats om att frågor om tillstånd, finansiering och tillsyn för enskilda huvudmän skulle förbättras om styrningen samlas i staten. En konsekvens skulle vara att tudelningen av systemet kopplat till de fristående skolor försvinner, där staten ger tillstånd men kommuner står för kostnaden. Den kommunala skolans finansiering blir därmed inte längre styrande för ersättningen till de fristående huvudmännen.

Komvux, svensk skolas sorgebarn

I utredningen framstår det ibland som att komvux inte tillhör skolväsendet och måste hanteras för sig. Detta är kanske inte så konstigt med tanke på sena tilläggsdirektiv men det behövs ett helhetsgrepp där både komvux och förskolan fullt ut hanteras som delar av skolväsendet.

Mycket av det som föreslås för komvux gäller även resterande skolväsende och behöver därför inte kommenteras särskilt, men det finns några särskiljande drag som kräver kommentarer.

Generellt sett är komvux den skolform som är allra mest bortglömd och i kombination med att många kommuner lägger ut den på entreprenad innebär det att förutsättningarna för kvalitet är dåliga. Utredningen menar att det går att lösa genom att styra upp upphandlingsprocessen för att i högre grad sikta på kvalitet, oavsett om det är staten eller kommunerna som upphandlar. Sveriges Lärares erfarenheter talar dock emot det.

Upphandlingar slutar tyvärr oftast med lågt pris och låg kvalitet, oavsett vilket jobb lärarna gör. Sveriges Lärare är negativa till upphandling av utbildning inom skolväsendet och menar att nuvarande system för vuxenutbildning måste ersättas med ett långsiktigt hållbart system som präglas av kvalitet, kontinuitet, långsiktighet och trygga anställningar.

Avslutningsvis

Sveriges Lärare vill avslutningsvis återigen lyfta att svensk skola har flera problem och utmaningar. Om vi på riktigt ska lösa dessa problem och garantera att alla elever får utbildning av hög kvalitet, samtidigt som studiero och kunskapsresultaten förbättras måste styrningen bli bättre. Vad som händer i klassrummet och vilka förutsättningar lärare har i kärnverksamheten påverkas i allra högsta grad av hur den övergripande styrningen fungerar. Det går inte att lappa och laga nuvarande system längre. Även om det kan verka skrämmande och svårt att genomföra så stora förändringar är det i allra högsta grad nödvändigt och ju längre politiken skjuter upp besluten desto fler elever får gå igenom ett trasigt system. Vi ser fram emot handlingskraft från alla sidor för att skapa ett nationellt sammanhållet skolsystem.

För Sveriges Lärare



Johanna Jaara Åstrand
Ordförande

Ellinor Alvesson
Utredare