

Kommunaliseringen av skolan är ett misslyckande

1. Kommunaliseringen av skolan för drygt tjugo år sedan skulle förbättra kvaliteten och effektiviteten i skolans verksamhet. I stället har studieresultaten sjunkit och likvärdigheten försämrats. Är det kommunaliseringens fel? Det har jag haft regeringens uppdrag att utreda och i dag överlämnar jag mitt betänkande "Staten får inte abdikera" till utbildningsminister Jan Björklund.
2. Lärarna möttes med misstro. Det är en första förklaring till reformens misslyckande. Den drevs igenom med minsta tänkbara majoritet i riksdagen av en socialdemokratisk regering under protester från den borgerliga oppositionen och lärarfacken. Protesterna gällde inte bara förändringen av **huvudmannaskapet**. Ämneslärarna hade under en följd av år varit kritiska till en skolpolitik, som enligt deras mening **försummade** ämneskunskaperna. En stor grupp av lärare kände också sin professionella autonomi hotad genom att deras förtroendearbets tid nu ersattes av hårdare reglerad arbetstid. Att genomföra en reform under motstånd från dem som ska verkställa den bäddar för ett implementeringsmisslyckande.
3. En andra förklaring är att decentraliseringen kom att bli mycket mer långtgående än vad som avsågs. Skolminister Göran Persson, som fick sitt elddop som statsråd genom **denna reform**, räknade upp ett antal styrmedel som staten även i framtiden skulle behålla för att säkerställa likvärdigheten i skolan: tillsyn, meritvärdering vid tillsättning av lärartjänster, målformulering i läroplanerna, uppföljning och utvärdering, lärarutbildning, nationellt motiverad fortbildning samt det specialdestinerade statsbidraget till skolan. Men när en borgerlig regering kort därefter tillträdde, togs dessa regleringar bort eller förändrades i grunden. I nyliberal anda och i skuggan av den svåra ekonomiska krisen avskrevs varje regel som kunde vara ett hinder för den ekonomiska saneringen.
4. Kommunerna fick heller inte det stöd av Skolverket som de hade behövt. Verket argumenterade principiellt: decentralisering betydde att de nya huvudmännen nu hade ansvar, staten skulle "stanna vid kommungränsen" och inte längre **komma med pekpinna**. Kommunerna var emellertid otillräckligt förberedda på sitt nya ansvar. Under åren som gått har det visat sig att kommunerna inte gett lärarna och rektorerna stöd i tillräcklig utsträckning för det kollegiala utvecklingsarbetet. I många fall har kommunerna inte heller fördelat resurser till skolan efter de behov som lärarna och rektor identifierat.
5. Även lärarna var oförberedda och fick inte adekvat fortbildning för sitt ansvarsfulla uppdrag att medverka i målformuleringen i den nya läroplanen, som var anpassad till den decentraliserade skolan. En konsekvens blev att eleverna fick alltför lite lärarledd undervisning.
6. Lärarnas status har försämrats. Kommunerna bär i egenskap av arbetsgivare ansvaret för lärarnas usla löneutveckling (efter ett initialt lyft). Lärarlönerna har utvecklats sämre än för andra jämförbara grupper, sämre än för andra kommunanställda och sämre än för lärarna i andra länder. Lärarna är skolans viktigaste resurs men kommunerna har i handling knappast visat att de delar denna uppfattning.
7. I mitten av 1990-talet kunde det alltså se ut som om skolan hade lämnats vind för våg. Någon måste ta ansvar. Staten kom tillbaka, men i annan **skepnad** än förr. Skolverket utarbetade mer stödmaterial till läroplanen och regeringen gav större resurser för fortbildning och skolutveckling. Tillsynen har förstärkts efter hand. Genom den nya läroplanen Lgr 11 har kunskapsmål och resultatkrav förtydligats.
8. Det säger sig självt att effekterna av dessa åtgärder ännu inte kan avläsas. Den nya skollagen och den nya läroplanen har bara varit i kraft ett par år och kan alltså inte ha påverkat de elever som besvarat Pisa-undersökningens frågor. Att säga att skolans kris är "Björklunds fel" är,

som var och en förstår, därför ingenting annat än populism. Som förhoppningsvis framgått av denna artikel är ansvaret för skolan delat mellan båda politiska blocken och mellan både stat och kommun.

9. Decentraliserar man uppgifter måste man också se efter hur uppgifterna utförs. Problemet är att kontrollen kan bli alltför långtgående. Politikerna synes underskatta hur resurskrävande resultatstyrningen i praktiken blir. Decentraliseringen, som var tänkt att främja lärarnas professionella autonomi, tenderar tvärtom att binda lärarna vid mekaniskt dokumenterande framför datorn. (...)
10. Regeringen är medveten om problemen med omfattande administration och har på senare tid vidtagit åtgärder för att lätta lärarnas börda. Men risken med granskningssamhället är ett generellt problem för varje välfärdsstat, som tillämpar mål- och resultatstyrningen, och den nödvändiga kontrollen måste utföras med omdöme och respekt för den granskade verksamhetens särart.
11. Är slutsatsen att skolan åter bör bli statlig? I direktivet till min utredning står det uttryckligen att jag inte ska lämna förslag till ändrat **huvudmannaskap**. Min uppgift har varit att analysera orsakssamband. Med bättre stöd till kommunerna och mera förberedelser kunde utfallet ha blivit annorlunda och – brukar jag påpeka – i det ofta åberopade mönsterlandet Finland är skolan också kommunal.
12. Viktigast är i stället att, oberoende av huvudmannaskap, lärarna ges bästa tänkbara förutsättningar att bedriva undervisning. Statens uppgift är att varligt understödja lärarnas professionella utveckling genom kvalificerad lärarutbildning, fortbildning, ämnesfördjupning och tydliga kunskapsmål. Skolans **huvudman** har på det lokala planet en viktig uppgift att understödja lärare och rektorer i arbetet med att utveckla och anpassa undervisningen för varje enskild elev – oavsett om huvudmannen är statlig, kommunal eller enskild.

Source: Dagens Nyheter 10th of February 2014

<http://www.dn.se/debatt/kommunaliseringen-av-skolan-ar-ett-misslyckande/>

1. Vad rekommenderar författaren?

- A. att kommunaliseringsreformen upphävs
- B. att lärarrollen stärks
- C. att de senaste årens skolpolitik läggs om
- D. att den statliga kontrollen över skolan ökar

2. Under vilken regering uppstod problemen i den svenska skolan, enligt författaren?

- A. under två olika regeringar under 1990-talet
- B. under den socialdemokratiska regeringen på 1990-talet
- C. under den regering som var aktuell när texten skrevs och vars utbildningsminister var Jan Björklund
- D. under den borgerliga regeringen under 1990-talet

3. Vad orsakade problem när den svenska skolan blev kommunal?

- A. Reformen genomfördes för fort
- B. Lärarnas oro och kritik ignorerades av beslutsfattarna
- C. Reformen sammanföll i tid med en rad andra reformer
- D. Lärarnas erfarenheter och kunskaper togs inte tillvara

4. Hur förändrades lärarnas sätt att arbeta efter kommunaliseringen?

- A. Lärarna fick arbeta fler timmar per vecka
- B. Kraven på konkreta resultat ökade
- C. Samarbetet lärare emellan minskade
- D. Lärarna kunde inte längre arbeta när de ville

5. Vad betyder ordet "huvudman" (stycke 12; jfr. även "huvudmannaskap" i stycke 2, 11 och 12)?

- A. den som kontrollerar att en verksamhet utförs på rätt sätt
- B. rektor på en skola
- C. den som är ansvarig för utveckling av en verksamhets regler och styrdokument (t.ex. läroplaner)
- D. den som är ansvarig för utförandet av en verksamhet

6. Vad betyder ordet "försummade" (stycke 2)?

- A. förfalskade
- B. sänkte kraven på

- C. negligerade
- D. förenklade

7. Vad syftar ”denna reform” på (stycke 3)?

- A. en ökad statlig kontroll över skolan
- B. att kommunerna, och inte staten, fick ansvar för skolan
- C. en grundlig decentralisering av statliga myndigheter
- D. en ny, mindre kunskapsbetonad läroplan

8. Vad betyder uttrycket ”att komma med pekpinna” (stycke 4)?

- A. uppträda misstänksamt
- B. förbereda någon för ett uppdrag
- C. stödja ekonomiskt
- D. tala om för andra vad de ska göra

9. Var låg problemet på kommunal nivå?

- A. Otillräcklig ekonomi i kommunerna.
- B. Ovilja att samarbeta med Skolverket.
- C. Bristande erfarenhet och kompetens.
- D. En otydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun.

10. Hur beskrivs Skolverkets handlande gentemot kommunerna i stycke 4?

- A. konsekvent men undfallande
- B. oengagerat och slapt
- C. fejt och dumt
- D. kraftfullt men ogenomtänkt

11. Vad betyder ordet ”skepnad” (stycke 7)?

- A. ideologi
- B. sätt
- C. form
- D. grad

12. Vad sägs om resultatstyrning i stycke 9?

- A. Den får ibland oönskade konsekvenser

- B. Den kräver ökade insatser
- C. Den bör utföras på ett mer flexibelt sätt
- D. Den bör utföras av andra personer än idag

ANSWER KEY

- 1. B
- 2. A
- 3. B
- 4. D
- 5. D
- 6. C
- 7. B
- 8. D
- 9. C
- 10. A
- 11. C
- 12. A