

Staten får inte abdikera (SOU 2014:5)

Sammanfattning

Kommunaliseringens effekter

Kommunaliseringen var en av regeringen och riksdagen bestämd intervention i syfte att påverka utvecklingen inom skolväsendet i en riktning som överensstämde med de preferenser som den politiska majoriteten hade. I den här utredningen har jag i efterhand genomfört en utvärdering av huruvida de avsedda målen uppnåddes, dvs. om vi uppnått en högre effektivitet och förbättrad kvalitet i skolan genom decentraliseringen till medborgare och den pedagogiska personalen i skolan. I en konsekvensanalys har jag sedan, i enlighet med utredningens direktiv, undersökt kommunaliseringens effekter på elevernas studieresultat, läraryrkets status och lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter samt likvärdigheten i skolväsendet. Jag har även analyserat hur kommunerna styr skolverksamheten när det gäller planering, uppföljning, utvärdering, lokalt utvecklingsarbete och lärarnas kompetensutveckling.

Den sammanhållna grundskolan krävde en ny sorts undervisning

Den nioåriga sammanhållna grundskolan, som var fullt ut genomförd 1972, innebar en genomgripande förändring av skolans yttre organisation. Under resterande delen av 1970-talet och vidare under 1980-talet kom statens reformagenda på skolområdet att präglas av ansträngningar att anpassa skolans inre arbete till de förutsättningar som skapats av de ramar som den sammanhållna grundskolan gav. Det förutsattes att individualisering samt en annan metodik och ett annat innehåll i undervisningen skulle bidra till att lösa de problem det kunde innebära att elever med vitt skilda bakgrunder och studieförutsättningar nu var samlade i samma skolklasser.

Behovet av reformer på skolans område från 1970-talet och framåt underströks av att ordningsproblem uppmärksammades i allt större utsträckning i den nya nioåriga sammanhållna skolan. En stor andel elever behövde också stödundervisning för att klara kraven i skolan, trots att många menade att kraven på kunskaper i teoretiska ämnen sänktes efter det att urvalsskolan ersattes av en gemensam skola för alla elever. I slutet av 1970-talet bildade en grupp medborgare Kunskapsrörelsen i protest mot vad som uppfattades som en kunskapsfientlig skolpolitisk ideologi, som ansågs betona personlighetsutvecklingen på kunskapens bekostnad.

Den av staten önskade individualiseringen av undervisningen gick hand i hand med lokal anpassning och förutsatte därmed decentralisering. Rektorer och lärare behövde ett större professionellt handlingsutrymme för att kunna anpassa undervisningen efter enskilda elevers behov. I sin tur förutsatte detta att det fanns en lokal huvudman för skolan som hade mandat att omfördela personella eller ekonomiska resurser dit de bäst behövdes. Decentraliseringen inom skolväsendet från staten till kommuner, rektorer och lärare genomfördes stegvis från 1970-talet och framåt, under regeringar av olika politisk färg. Sett ur ett skolhistoriskt och skolideologiskt perspektiv var kommunaliseringen av skolan 1991 en följdentlig reform, även om den kom att genomföras med en knapp vänstermajoritet i riksdagen och under stort motstånd från stora grupper av lärare.

Syftet med och innebörden av kommunaliseringen

I de tre propositioner som föregick kommunaliseringen av skolan 1991 motiverades reformen med att det fanns ett behov av att öka effektiviteten och kvaliteten i skolans verksamhet. Regeringen framhöll

visserligen att svenska elevers studieresultat ur ett internationellt perspektiv var bland de bästa i världen och att likvärdigheten i den svenska skolan var mycket god. Skillnaderna mellan olika skolor var små. Det fanns dock problem som den hårt centralstyrda skolan inte kunnat lösa. Bristfällig disciplin och elever som inte fick tillräckligt stöd var exempel på sådana problem. Det medborgerliga inflytandet över skolan var litet i förhållande till andra samhällsområden.

I en tid då förbättringar av offentlig verksamhet inte som tidigare ansågs kunna komma till stånd genom höjda anslag menade regering och riksdag att lösningen på skolans problem stod att finna i en ökad decentralisering. Kommunaliseringen skulle göra det möjligt att anpassa skolan efter lokala behov. Föräldrarnas dialog med lärare och rektorer om skolans undervisning och verksamhet i övrigt kunde bli meningsfull först om de professionella hade ett eget handlingsutrymme. Även elevernas möjlighet till inflytande över undervisningen och skolans verksamhet skulle ges bättre förutsättningar. Genom kommunaliseringen skulle skolan bli fastare förankrad hos medborgarna, engagera fler och bli bättre anpassad till lokala förutsättningar. Som på många andra offentliga samhällsområden vid denna tidpunkt introducerades mål- och resultatstyrningen som styrmodell för den decentraliserade och kommunala skolan. Minskad detaljreglering i kombination med mål- och resultatstyrningen förväntades leda till en mer ändamålsenlig och rationell verksamhet samt till en mer effektiv resursanvändning.

Kommunaliseringen innebar att kommunerna fick ett samlat verksamhetsansvar för skolan och därmed ett odelat arbetsgivaransvar för all personal, däribland lärarna som tidigare hade haft statligt reglerade tjänster. Genom ytterligare en förändring av statsbidragssystemet 1993 fick kommunerna även ansvaret att besluta om fördelningen av resurser mellan skolan och annan kommunal verksamhet. Samma år avskaffades meritvärderingsreglerna för lärare. I och med kommunaliseringen fick kommunerna också ansvaret för att organisera skolan och vuxenutbildningen och följa upp och utvärdera den egna verksamheten samt ett ansvar för att utveckla verksamheten och erbjuda kompetensutveckling för personalen. Antalet nationella regler som styrde organisation, tjänstetillsättning och resursfördelning reducerades betydligt. Kommunerna skulle ha stor frihet att anpassa och organisera skolan inom den ram som bestämdes av regering och riksdag. Lärare och rektorer skulle ansvara för utformningen av undervisningen och andra pedagogiska frågor.

Kommunaliseringen genomfördes 1991 under förutsättningen att staten skulle garantera den nationella likvärdigheten i skolan genom de nationella mål som riksdag och regering beslutade om, genom den statliga tillsynen som skulle kontrollera att de nationella målen samt kvarvarande nationella regler efterlevdes och genom det sektorsbidrag staten betalade ut till kommunerna och som bara fick användas för skolverksamhet. Likvärdigheten skulle även värnas genom den statliga lärarutbildningen och de regler om meritvärdering i samband med anställning av lärare som regeringen beslutat. Flera av dessa statliga styrinstrument avskaffades dock eller förändrades i grunden under en borgerlig regering kort efter det att kommunerna övertagit det samlade verksamhetsansvaret för skolan. Detta skedde under trycket av den ekonomiska krisen under 1990-talet, som medförde att den nationella politiken inriktades mot besparingar, avregleringar och effektivare resursutnyttjande. Decentraliseringen av ansvaret för skola till kommunerna blev på detta sätt mer radikal än vad som ursprungligen varit avsikten med kommunaliseringen. Också andra skolpolitiska reformer som genomfördes av olika regeringar vid sidan av kommunaliseringen ändrade förutsättningarna för kommunerna. Valfrihetsreformerna med ökad möjlighet för fristående skolor att etablera sig med offentligt stöd samt möjligheten för föräldrar och elever att välja skola förde med sig krav på kommunal anpassning bl.a. med avseende på planering och utbetalande av skolpeng till fristående skolor som elever i kommunen valde. Gymnasiereformen som beslutades 1991 innebar att gymnasieskolan övergick till nationella och specialutformade program som alla var treåriga och ämnade att ge grundläggande högskolebehörighet. Förändringen betydde att det ställdes stora krav på kommunerna att anpassa och dimensionera sin gymnasieskola efter de nya kraven.

Implementeringen brast

Implementeringen av kommunernas nya ansvar för skolan kom inte att fungera som avsetts. Kommunerna, rektorerna och lärarna fick endast kort tid på sig att förbereda sig på sin nya uppgift och i många kommuner saknades kunskaper om hur den nya decentraliserade styrmodellen var tänkt att fungera.

Som en del av implementeringen av kommunaliseringsreformen beslutade regeringen om nya läroplaner för bl.a. grundskolan och gymnasieskolan 1994 samt om ett helt nytt, kriteriebaserat betygssystem. Läroplanerna, som staten formulerat i linje med mål- och resultatstyrningens principer som en anpassning till det nya sättet att styra skolan, var dock abstrakta och svåra för lärarna att omsätta i undervisningen.

Undersökningar visade att styrningen av skolan i många kommuner var bristfällig bl.a. avseende styr- och kontrollsystem samt strategi och planering. De kommunala skolplanerna var inte tillräckligt konkreta, kopplingen mellan mål och resurser var svag, prioriteringar saknades och uppföljningen och utvärderingen av verksamheten utgjorde en svag länk. Bristerna i kommunernas arbete var av stor betydelse, eftersom det nya sättet att styra skolan byggde på att uppföljningen och utvärderingen verkligen fungerade. Implementeringen av kommunaliseringsreformen under 1990- talet genomfördes sammanfattningsvis i en situation där såväl kommunerna som lärarna saknade beredskap och förmåga att hantera sitt nya ansvar. Staten, representerad av Skolverket, stöttade inte vare sig de kommunala huvudmännen, rektorerna eller lärarna på ett ändamålsenligt sätt.

Kommunaliseringen möjliggjorde besparingar och strukturella förändringar inom skolan

Kommunaliseringen och efterföljande decentraliseringsreformer innebar att kommunernas och även rektorernas möjlighet att styra över skolan ökade. Detta underlättade för kommunerna att genomföra betydande besparingar och strukturella åtgärder inom skolan åren närmast efter kommunaliseringen. Lärartätheten minskade, främst till följd av att lärarorganisationen hölls relativt intakt samtidigt som elevkullarna blev väsentligt större under 1990-talet. Den genomförda avregleringen av nationella regler som styrde organisation, tjänstetillsättning och resursfördelning med mera bidrog också till att möjliggöra besparingar och omstruktureringar. I ljuset av regeringens politik för att förbättra de svaga offentliga finanserna under 1990-talet kan kommunernas besparingar och åtgärder för att öka kostnadseffektiviteten inom skolan ses som naturliga. Man kan säga att kommunaliseringen var lyckosam i det att den möjliggjorde en skola som kostade mindre per elev. Däremot uppfylldes inte intentionen att skolan skulle bli kvalitativt bättre genom att underlätta för lärande och utveckling av varje enskild elev.

Kommunaliseringen förstärkte medborgar- och brukarinflytandet över skolan

Ett syfte med kommunaliseringen var att öka medborgarnas och elevernas inflytande över skolan. Kommunaliseringen medgav större lokal variation genom att skolans organisation och undervisningens innehåll lättare kunde anpassas till lokala förhållanden. Därigenom ökade även det medborgarinflytande som utövas via den lokala representativa demokratin. Även föräldrar och elever bjöds in att påverka skolans utformning i större utsträckning än vad som varit fallet tidigare. Föräldrar och elever fick en större möjlighet att påverka skolan dels via kontakter med förtroendevalda eller tjänstemän i kommunen, dels via kontakter med rektorer och lärare. Brukarinflytandet ökade. Kommunaliseringen innebar ett bejakande av variation och långt gående decentralisering av skolväsendet och beredde därmed marken för de kommande valfrihetsreformerna.

Valfrihetsreformerna stärkte ytterligare föräldrarnas och elevernas inflytande över skolan. Efter kommunaliseringen har elevintresset även stärkts genom den ökade statliga tillsynen och de utvidgade möjligheterna att anmäla missförhållanden i skolan.

Syftet att öka medborgarinflytandet har alltså av allt att döma uppnåtts. De valfrihetsreformer som följde efter kommunaliseringen har framför allt stärkt brukarinflytandet. I förhållande till den motivbild som fanns när skolan kommunaliserades har en viss förskjutning skett från tonvikt på medborgarinflytande till tonvikt på brukarinflytande.

Förstärkningen av medborgarinflytandet och brukarinflytandet har ofrånkomligen i viss utsträckning skett på bekostnad av rektorernas och lärarnas inflytande, vilket även varit avsikten. Valfrihetsreformerna har även, helt i linje med reformernas intentioner, minskat kommunernas inflytande.

Kommunaliseringen medförde försämrade studieresultat

Enligt internationella mätningar har kunskapsresultaten och likvärdigheten i den svenska skolan försämrats under drygt 20 års tid i fråga om läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Resultaten har försämrats för såväl grupper av elever som har de bästa studieresultaten som för grupper av elever som presterar sämre.

Samtidigt ska sägas att svenska elever presterar på en god internationell nivå i exempelvis engelska och medborgarkunskap. Allmänt gäller även att många elever trivs i skolan. För den elev som värdesätter sin skolas profil kan skolan uppfattas som bättre än vad som skulle ha varit fallet utan den profilering av skolor och valfrihet som infördes under 1990-talet. Det svenska skolväsendet har, enligt skollag och läroplaner, under lång tid haft uppdraget att utveckla barns och elevers personlighet, egenskaper och förhållningssätt inom en rad av de områden som inom forskningen benämns ickekognitiva förmågor. Hur den svenska skolan lyckas med detta uppdrag och betydelsen av dessa förmågor är ett område inom vilket mer kunskap behövs och som i huvudsak inte speglas i de internationella kunskapsmätningarna.

När bilden ges av att skolan i dag misslyckas med att nå de nationella kunskapsmålen bör man påminna sig att regering och riksdag har använt resultatstyrningens möjligheter till att höja ambitionsnivån för skolan: alla elever ska numera få den hjälp och det stöd som behövs för att klara minst lägsta godkända betyg i alla ämnen. Kraven på den kommunala skolan är därmed högre än motsvarande krav då skolan var statlig.

Dessa reservationer till trots måste vi dock konstatera att studieresultaten i flera ämnen allvarligt försämrats efter kommunaliseringen. Kommunaliseringen bidrog till de försämrade studieresultaten och den försämrade likvärdigheten (i betydelsen större spridning av elevernas studieresultat) genom att staten och kommunerna inte gav lärarna nödvändiga arbetsförutsättningar. Decentraliseringen av beslut rörande skolans undervisning och verksamhet i övrigt till huvudmännen, rektorerna och lärarna blev större än vad dessa kunde ta emot.

Regeringen var medveten om att det nya sättet att styra skolan var svårare för lärarna. Problemet var att det blev *för* svårt. Lärarna klarade inte av sitt uppdrag på de villkor och med de förutsättningar som staten gav. Tidigare fanns regler som mera ingående reglerade hur arbetet skulle bedrivas i skolan, men många av dessa regler avvecklades. Statens alltför stora delegation och oförmågan hos många kommuner och många av skolans professionella att axla det ansvar som staten gav bidrog till försämrade studieresultat och försämrade likvärdighet i betydelsen större spridning av studieresultat.

Kommunaliseringen innebar försämringar för lärare och rektorer

Forskningen visar entydigt att lärarnas undervisning och förmåga att relatera till varje enskild elev är skolans viktigaste framgångsfaktor. Frågan blir därför i vilken utsträckning kommunaliseringen påverkat lärarnas förutsättningar att bedriva en god undervisning. Kommunaliseringen har på flera sätt försämrat lärarnas arbetssituation. Kommunaliseringen har bidragit till att den externa kontrollen över lärarna har ökat främst genom att kommunernas och rektorernas kapacitet att arbetsleda lärarna har förstärkts. Förändringar i arbetstidsregleringen har inneburit att den arbetstid som lärarna själva disponerar över har begränsats. Detta kan ses som en nackdel för lärarna, samtidigt som en ökad reglering av arbetstiden även kan vara positiv, till exempel om mer tid används för kollegialt utvecklingsarbete av undervisningen. Den externa styrningen av lärarna ökade också genom att meritvärderingssystemet avvecklades och behörighetsreglerna luckrades upp samtidigt som lönesättningen avreglerades. Detta gav arbetsgivaren ökad makt över besluten om vilka personer som anställdes som lärare, över lönesättningen och över hur lärarnas arbetstid skulle disponeras.

Avregleringen av meritvärderingssystem och behörighetsregler bidrog till att andelen obehöriga lärare ökade. Den tidigare i hög grad lärardrivna fortbildningen nedmonterades och lärarutbildningen har gjorts om flera gånger sedan kommunaliseringen. Detta har lett till att lärarnas kontroll över yrkets kunskapsbas har försämrats och till att lärarnas kunskapsbas påverkats negativt. Vidare förändrades inriktningen på fortbildningen i samband med kommunaliseringen på ett sätt som i vissa avseenden var negativt, särskilt för ämneslärarna; större tonvikt lades vid verksamhetens behov, vilket förstås inte behöver vara fel, men detta skedde på bekostnad av ämnesfördjupning. De läroplaner och betygssystem som infördes i linje med den nya styrmodellen under 1990-talet lade stort ansvar på lärarna beträffande både målformuleringar och bedömningar. Det nya systemet var emellertid externt initierat och implementeringen blev därigenom behäftad med flera svårigheter. Lärarna hade inte beredskap och de gavs varken tid eller fortbildning att hantera det nya systemet eller det ökade inflytandet. I praktiken fick de enskilda lärarna och lärarprofessionen därför svårt att tillvarata det ökade handlingsutrymmet.

Parallellt med dessa förändringar har lärarnas arbetsbörda ökat markant. Studier visar på en betydande försämring av hur lärarna upplever sin arbetssituation i dag i jämförelse med början av 1990-talet. Allt fler lärare i dag upplever att de har för mycket att göra och att de har för många arbetsuppgifter. Samtidigt som de fått mer att göra har lärarnas inflytande över det egna arbetet minskat. En tydlig försämring kan noteras mellan början av 1990-talet och i dag. De faktorer som pekas ut som orsaker till lärarnas försämrade arbetssituation är att lärarna främst till följd av statliga krav tvingas lägga allt mer tid på administration och dokumentation. Lärarnas löneutveckling har under perioden 1997–2012 varit betydligt sämre än för jämförbara grupper. Utvecklingen av lärarlönerna var mindre gynnsam redan under den tid då skolan var statlig. Kommunaliseringen bröt inte denna trend. De kommunala huvudmännen har inte prioriterat lärarna i förhållande till andra kommunanställda utan den genomsnittliga ökningen av löner för kommunsektorn totalt sett har tvärtom varit högre än lärarnas löneutveckling. Den dåliga löneutvecklingen och den ökade andelen obehöriga lärare signalerar att läraryrket värderas lågt. Det kan vara en orsak till att läraryrket har låg status och att få studenter söker sig till lärarutbildningen.

Genom skolans kommunalisering skapades förutsättningar för ett ökat professionellt friutrymme för rektorerna. I realiteten blev det emellertid snarare huvudmännen än rektorerna som övertog den roll som staten tidigare haft. Det tog sig uttryck i att en del kommuner närmast efter kommunaliseringen utfärdade bestämmelser som direkt hade med det professionella yrkesutövandet att göra, t.ex. direktiv till ledningsorganisationer och arbetslag. Undersökningar och granskningar av skolan har pekat på flera svårigheter i rektorsuppdraget, bland annat otydliga ansvarsvägar samt ofullständig delegering av uppgifter. Relationen mellan rektorerna och den politiska ledningen är i vissa avseenden oklar och dessutom präglad av bristande tillit. Rektorerna upplever i likhet med lärarna en hög arbetsbörda som tycks ha ökat på senare år. Undersökningar visar att omsättningen av rektorer är hög, vilket tyder på att uppdraget är svårt. Både bristande resurser och tillit uppges som skäl till att rektorerna väljer att byta yrke och/eller arbetsplats. Rektorns pedagogiska ledarskap är ofta eftersatt. Ambitionen att via

rektorns ledarskap få lärarna att samarbeta mer och bedriva ett kollegialt utvecklingsarbete för att förbättra undervisningen har av allt att döma inte lyckats till fullo.

Regeringen och riksdagen har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med problem som följde av kommunaliseringen

Regering och riksdag har under senare år vidtagit en rad åtgärder för att inom ramen för rådande ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna eller andra huvudmän komma till rätta med skolans problem. Åtgärder har exempelvis vidtagits för att:

- tydliggöra ansvarsfördelningen mellan kommunerna, rektorerna och lärarna
- stärka det pedagogiska ledarskapet över skolan
- ge skolämnena och kunskapsuppdraget en starkare ställning och en starkare inramning
- tydliggöra kunskapsmålen och resultatkraven
- förbättra lärarutbildningen och fortbildningen för lärare samt skärpa behörighetskraven på lärare
- förbättra kunskapspridningen i syfte att främja en utbildning som bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet

Förbättringarna har genomförts genom beslut om exempelvis en ny skollag, nya läroplaner och kursplaner, förbättrat bedömningsstöd till betygssättningen samt en ny betygsskala, nya karriärtjänster, lärarlegitimation, ny lärarutbildning, ny rektorsutbildning, satsningar på kompetensutveckling i form av Lärarlyftet med mera och ett utvidgat uppdrag till Skolverket rörande forskningsspridning. Vidare har den statliga tillsynen över skolan utvidgats. Det är för tidigt att göra en fullständig bedömning av effekterna av senare års reformer eftersom de ännu inte kunnat verka fullt ut. Det har varit nödvändigt att förtydliga styrningen och utveckla det statliga åtagandet inom skolväsendet. Samtidigt finns risk för att statens åtgärder under senare år begränsar lärarnas autonomi i frågor som gäller undervisning, prov och bedömning samt att de utökade statliga kraven innebär merarbete för lärarna bland annat genom ökade krav på dokumentation. Inriktningen på resultatstyrning och kvantitativa indikatorer kan göra skolan till en del av det så kallade Granskningsområdet, där kvalitativa och svåråtkombara ambitioner trängs undan och den självständighet för lärarna till slut förkvävs, som målstyrningen syftade till att befrämja.

Från decentraliserad målstyrning till centraliserad resultatstyrning

Kommunaliseringen blev i vid mening illa implementerad. De styrdokument från 1990-talet, som skulle vara anpassade till den kommunaliserade och mål- och resultatstyrda skolan, var alltför lite styrande. Ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna, rektorerna och lärarna uppfattades som oklar eller okänd för vissa av aktörerna.

Skolverkets metod att genom informationsstyrning söka förmå kommuner, lärare och rektorer att arbeta i enlighet med mål- och resultatstyrningens principer var inte framgångsrik. Verket gav heller inte huvudmän, lärare och rektorer tillräckligt stöd i deras arbete med att axla sitt nya ansvar. Problemen förvärrades av att avregleringen åren närmast efter kommunaliseringen under trycket av den ekonomiska krisen under 1990-talet och de svaga offentliga finanserna drev decentraliseringen längre än vad som varit tanken vid tidpunkten för kommunaliseringen.

Kommunaliseringen genomfördes dessutom med ”tvång” gentemot stora grupper lärare, som motsatte sig reformen. Tvånget och ämneslärares ovilja var en mekanism som allvarligt försvårade implementeringen av reformen. Många lärares motstånd mot reformen kan förklaras av att lärarna misstrodde kommunernas förmåga att sköta skoluppdraget. Men motståndet kan också förklaras av att lärarna ogillade den nationella skolpolitik, som vid tidpunkten för kommunaliseringen i praktiken hade inneburit en nedprioritering av ämnesundervisningens betydelse och en försvagad ställning för ämneslärares.

Det är framför allt statliga beslut som förklarar den bristfälliga implementeringen av kommunaliseringen. Staten och kommunerna bär ett gemensamt ansvar för de otillräckliga förberedelserna inför reformen och för bristerna i skolans styrning de närmast följande åren efter kommunernas övertagande av verksamhetsansvaret för skolan. Staten bär huvudansvaret för att lärarnas arbetsbörda ökat till följd av utvidgade dokumentationskrav efter kommunaliseringen.

Staten bär ytterst ansvaret för en otillräcklig prioritering av skolans kunskapsuppdrag i samband med kommunaliseringen. Staten bär även ansvaret för att ha uppmuntrat en långtgående grad av profilering och olikhet i skolsystemet under åren närmast efter kommunaliseringen, som fick till följd att det blev större skillnader inte enbart i inriktningen mellan skolorna utan även i kvaliteten på den undervisning som bedrevs. Staten har med andra ord ansvaret för att genom valfrihetsreformerna ha försvärat kommunernas likvärdighetsuppdrag.

Kommunerna bär huvudansvaret för lärarnas svaga löneutveckling från 1997 och framåt. Kommunerna bär också ansvaret för att fortbildning i form av ämnesfördjupning inte har prioriterats tillräckligt. Staten och kommunerna bär ett gemensamt ansvar för det ökade antalet obehöriga lärare efter kommunaliseringen.

Senare års nationella politik har i stor utsträckning väglett av ambitionen att inom ramen för en bibehållen ansvarsfördelning mellan staten, huvudmän, rektorer och lärare rätta till de problem som följde i spåren av kommunaliseringen. Exempelvis förtydligades den statliga styrningen i och med den nya skollagen 2010 samt de nya läroplanerna och den nya betygsskalan från 2011.

Även under de allra senaste åren har det framkommit uppgifter som tyder på att det finns problem med tillämpningen av den fördelning av ansvar och roller som kommunaliseringen av skolan och införandet av mål- och resultatstyrningen inneburit. Det är alltså för tidigt att säga i vilken utsträckning senare års reformer som exempelvis den nya skollagen och de nya läroplanerna råder bot på dessa problem. Skolverket bedömde så sent som 2011 att det fanns indikationer på att de kommunledningar som undersökts i ett antal fallstudier inte styrde skolverksamheten utifrån ett samlat statligt uppdrag, att de statliga målen för skolan i vissa fall sågs som långsiktiga visioner, inte som mål att uppfylla, att vissa statliga krav inte prioriterades, vilket fått till följd att nationella mål sorterats bort och nationellt satta målnivåer sänkts. Resursfördelningen gjordes också schablonmässigt och inte utifrån en analys av lokala förutsättningar och behov för att nå de nationella målen. Kommunernas intresseorganisation Sveriges Kommuner och Landsting delade inte Skolverkets uppfattning, men menade samtidigt att staten i den mån det fanns oklarheter i styrningen själv bidragit till den genom att styra de professionella grupperna i skolan och inte rikta sig till huvudmännen som var de som har det samlade ansvaret för skolan.

Även i andra avseenden finns kvarstående problem i spåren av kommunaliseringen. Forskning från senare år pekar på att det kan finnas skillnader i kommunernas styrning av skolan som är beroende av kommunstorlek. Det finns också indikationer på att kommunerna har olika förutsättningar att utnyttja det stöd till utvecklingen av skolan som staten erbjuder. Skolverket har i olika sammanhang kunnat konstatera att det är stor skillnad mellan skolhuvudmännen vad gäller att ta del av de frivilliga och specialdestinerade statliga stimulansbidragen. Olikheterna beror inte på att endast de som har behov av insatsen ansöker om de statliga pengarna. I stället är det andra faktorer än behov som styr i vilken mån de specialdestinerade statsbidragen till skolutveckling utnyttjas. Kapaciteten att ta emot och medfinansiera de statliga satsningarna varierar t.ex. mycket mellan kommunerna. Ett återkommande mönster är att små kommunala huvudmän (och enskilda huvudmän) mer sällan tar del av de statliga bidragen till skolutveckling. Eftersom detta mönster uppträtt under flera år finns en risk att de olika förutsättningarna att utföra skoluppdraget mellan kommunerna ökar över tid. Att kommunerna utnyttjar de statliga satsningarna så olika innebär att eleverna får olika förutsättningar beroende på var i landet de bor, riskerar att ge negativa konsekvenser för skolans likvärdighet.

Vissa kommuner och enskilda huvudmän uppvisar svaga skolresultat flera år i rad. Enligt statistiken är det även stor skillnad i studieresultat mellan skolor som till synes har likvärdiga förutsättningar. Det kan dessutom vara stor skillnad i studieresultat mellan olika skolklasser i en och samma skola – mycket kommer an på lärarens kompetens. På en och samma skola kan alltså elever med likvärdiga förutsättningar som har ”otur” med läraren eller lärarlaget få sämre studieresultat än elever som har ”tur” med läraren eller lärarlaget.

Lösningen på många av skolans problem stavas ledarskap. Skolan behöver ett ledarskap på olika nivåer – på statlig nivå, huvudmannaskapsnivå, rektorsnivå och lärarnivå. Ett ledarskap är nödvändigt som medför att lärarna trivs och får erkänsla för sitt viktiga arbete. Skolans ledarskap behöver även frigöra tid för och stimulera lärarnas kollegiala samverkan i syfte att utveckla kvaliteten i undervisningen i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet samt se till att lärare som är lite svagare i undervisningsrollen får ett särskilt stöd. Ledarskapet bör verka för att alla lärare utvecklas kontinuerligt i sitt arbete. Det är vidare nödvändigt med ett ledarskap som möjliggör att skolan organiseras på ett sådant sätt att varje enskild elev får det stöd och den hjälp som eleven behöver för sitt lärande och sin utveckling. Vissa huvudmän, rektorer och lärare behöver arbeta mer med dessa frågor än andra. Efter kommunaliseringen var skolan således behäftad med en rad implementeringsproblem, som regering och riksdag också insåg och vidtog åtgärder för att komma till rätta med. Implementeringsproblem går i allmänhet att rätta till i efterhand. Det kan förvisso vara krävande på olika sätt; att göra rätt från början har onekligen många fördelar jämfört med att göra justeringar i efterhand för att se till att det blir rätt. Kanske kan vi även emotse ytterligare statlig intervention inom ramen för i huvudsak rådande ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna de närmaste åren.

Det har med andra ord visat sig att kommunaliseringen är elastisk, det vill säga en kommunaliserad skola låter sig förenas med olika grader av statlig intervention. Samtidigt finns det förstås gränser för hur mycket staten kan ingripa utan att i praktiken ta över den kommunala huvudmannens ansvar. Efter en långtgående decentralisering under nittioalet, vilken som sagt gick längre än som ursprungligen var avsett, har staten kommit tillbaka i skolans värld på områden där staten tidigare inte var lika styrande, men dock med bibehållen ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna.

Huruvida staten även ska återta huvudmannaskapet för de kommunala skolorna och kommunernas uppgifter i övrigt inom skolväsendet är en fråga som det inte ingår i denna utrednings uppdrag att uttala sig om. Det är emellertid uppenbart att en återgång till de ansvarsförhållanden och den centraliserade regelstyrning som var rådande före kommunaliseringen inte är ett realistiskt alternativ till dagens kommunala skola. En modern skola med statligt huvudmannaskap kräver en regional eller lokal statlig organisation med en viss självständighet från regeringen eller de centrala skolmyndigheterna. I skolans värld får staten oavsett huvudmannaskapet inte abdikera från sitt ansvar.