

OECD granskar svensk skola - hur påverkar det skolledare?

Laila Niklasson

Akademien för utbildning, kultur och kommunikation,
Mälardalens högskola

Förändringar på alla nivåer i skolsystemet är vad som krävs för att motverka de fallande resultaten för svenska elever i Pisa-mätningarna. Det är slutsatsen i den rapport som OECD (2015) har skrivit angående den svenska grundskolan. Här finns förslag till organisationsförändring på nationell nivå, en omstrukturering av professionsutvecklingen och ett tydligare ansvarsutkrävande från nationell nivå till lärare i klassrum där uppföljning och utvärdering förstärks för att stärka elevers måluppfyllelse. Skolledarens roll och ansvar som pedagogisk ledare uppmärksammas också.

En bild av svenska skolan

Man skulle kunna tro att OECD på egen hand tagit initiativ till att undersöka vad som kan vara bakgrund till svenska elevers fallande resultat i OECD:s Pisa-mätningar. Det kanske de också gjort, men utgångspunkten för rapporten *Improving schools in Sweden: An OECD Perspective* är att OECD fått en beställning från Utbildningsdepartementet (OECD, s. 13). Regeringen tillsatte en skolkommission i april 2015 och rapporten kommer att utgöra en grund för dess arbete.

När OECD tecknar en bild av den svenska skolan är det inte bara fallande resultat i OECD:s PISA-undersökningar som presenteras. De pekar också på att det finns problemområden både på nationell nivå och skolnivå:

- På nationell nivå förefaller det finnas en reformiver som inte riktigt resulterar i en helhetssyn på utbildningspolicyn. Den nationella nivåns policy omformas på lokal nivå av utbildningsanordnare, läs gärna kommuner, på ett sätt som inte alltid motsvarar den nationella målbilden. Det finns en ständig utmaning mellan krav på likvärdighet och valfrihet.
- På skolnivå har skolledare svårigheter att finna balans mellan nationella och lokala krav vilket leder till hög omsättning av skolledare. De tar inte heller sin roll som pedagogiska ledare, lärarna förefaller ha problem med att bedöma eleverna och särskilt att göra samstämmiga bedömningar, därtill kommer skolk och disciplinproblem. Det är mycket tydligt att de resultat som elever i årskurs 9 åstadkommer i vissa ämnen sjunkit de senaste åren. Det goda arbetet, som fungerar, presenteras förstås också, men det var ju inte huvudskälet till att OECD skulle göra en analys och ge förslag till förändringar.

De förslag som ges omfattar förändringar på alla nivåer i utbildningssystemet. När jag nu gör ett urval av förslagen innebär det förstås att en annan person kunde gjort ett annat val. Det jag framför allt utgår ifrån är några av de förslag som rimligen skulle kunna komma att påverka en skolledare på en skolenhet, eller en förskolechef på en förskolenhet. Nu gäller OECD:s undersökning framför allt grundskolan, men vissa förslag är så omfattande att även andra skolformer skulle påverkas.

Förslag till förändringar

Författarna till OECD-rapporten presenterar sina förändringsförslag under tre teman: förutsättningar för likvärdighet, personalstrategi och styrning och ansvar. När jag väljer ut

förändringar presenterar jag dem mer eller mindre i omvänd ordning. Ibland använder jag ordet "skall" och ibland "föreslår", men det är givetvis alltid förslag, även om författarna själva mestadels faktiskt skriver "skall".

1. Först och främst menar OECD att problembilden gör att det finns skäl till ett mer genomgripande förändringsarbete på olika nivåer, men som skall skrivas fram som en sammanhängande policy och strategi. Denna policy och strategi skall omfatta överenskomna mål, att ambitionerna höjs och att förväntningarna på eleverna höjs, roller skall förtydligas och likaså ansvar (accountability). För att nå en överenskommelse om mål föreslås ett nytt råd, "Education Policy Council", Rådet för utbildningspolitik (min översättning). Rådet skall ge råd om prioriteringar i utbildning, grundat på landets ekonomi och sociala situation.
2. För att utveckla kvaliteten på kompetensen hos lärare och skolledare föreslås en ny nationell organisation, "The National Institute for Teacher and School Leadership Quality", Nationellt institut för lärar- och skolledarkvalitet, NILS (min översättning och förkortning). Denna organisation skall samla representanter för att utveckla en personalstrategi som skall inrikta sig på rekrytering och professionell utveckling för lärare och skolledare. Karriärstrukturen för lärare och skolledare skall förtydligas genom löneökningar, standarder för lärare och skolledare skall finnas som grund för karriärmöjligheter. För lärarutbildningarna är det en öppen fråga om samtliga lärarutbildningar kan fortsätta. OECD konstaterar att det finns många utbildningar och att de inte alltid har adekvata resurser. Dessutom behöver antagningsreglerna ändras så att kompetensen hos de sökande blir tillräckligt hög. Ett förslag ges att Skolinspektionen (SI) skall få utökat mandat. I stället för att inrikta sig på att bedöma om utbildningsanordnaren och skolpersonal sköter administration och följer regler skall SI:s uppdrag bli mer inriktat på förbättringsarbete. Det föreslås ske genom att SI skall förtydliga vad som fungerar och ange förbättringsområden, de skall följa upp, de skall stödja nätverk och det skall finnas strukturerade självutvärderingar. Dessutom skall SI rapportera om huruvida utbildningsanordnarna (offentliga och privata) lyckas förbättra sina utbildningar. SI:s arbete kan också kompletteras med att skolledare spelar en direkt roll i inspektion, till exempel genom kollegial utvärdering. Samarbetet mellan offentliga och privata utbildningsanordnare föreslås öka och ett ramverk för bedömning och utvärdering behöver skapas för att styra implementeringen av strategin och uppnå resultat. Skolpersonalens självutvärdering skall stödjas. Självutvärderingarna konstrueras nu lokalt, men skall i stället ha ett nationellt ramverk med indikatorer vilka skall följas upp och utvärderas. Dessa indikatorer skall gälla både vid självutvärdering och om en extern utvärderare anlitas.
3. Den inriktning mot likvärdighet som finns inom grundskolan skall kombineras med satsning på kvalitet. Det kan ske genom att förväntningarna på elevernas resultat ökar, disciplinen i klassrummet skall förbättras och lärandet skall anpassas mer till elevers olika behov. Särskilda insatser skall användas så tidigt som möjligt i grundskolan. Fördelningen av resurser för och inom olika skolenheter behöver ses över, de skall också följas upp och utvärderas för att bedöma om de ger effekt. Utbildningsanordnare behöver mer stöd för att skapa och genomföra utbildning som bidrar till likvärdighet. Föräldrar behöver mer information och annat stöd för att kunna välja skola. Skolval har lett till konkurrens mellan skolor om elever, vilket inte främjar samarbete och utveckling. Nationella direktiv behövs så att utbildningsanordnare samarbetar och personalen utvecklar lärande tillsammans. Här har kommuner ett särskilt ansvar för att inkludera privatskolor i planering, förbättring och stödjande strategier.

Implikationer

I rubriken ställdes frågan om implikationer för skolledare med anledning av OECD:s förslag. Ett svar kan bli att "det beror på lokala situationen". En skolledare med lång erfarenhet av olika internationella, nationella och lokala aktörers bild av och förslag för "skolan" är möjligen avvaktande. Eller också är det jag som författare som är avvaktande. Samtidigt kan det finnas delar som är intressanta. Vad författarna till OECD-rapporten föreslår är dock inte avvaktan och val av

intressanta delar. Vad de förslår är snarare tvärtom, att nu skall det bli en omfattande tydlig förändring grundad på överenskomna standarder med indikatorer vilka skall följas upp och verksamhetsutvecklingen skall utvärderas och rapporteras (uppåt och utåt, författarens tillägg).

Å ena sidan kan en nationell omorganisation inte påverka en skolledare förrän efter flera år, såtillvida inte skolledaren blir en av de tillfrågade representanterna i Rådet för utbildningspolitik. Å andra sidan kan intentionerna med en nationell omorganisation visa sig snabbt.

Om Skolinspektionen får tillspetsat mandat, låt oss säga 2016, att arbeta med förbättringsarbete som dessutom skall kompletteras med självvärderingar på skolenheterna, så kan det bli ett uppdrag för Skolverket att revidera det material som redan finns, såsom exempelvis BRUK. Om detta sker och direktiv ges om användning kan det bli ett implementeringsarbete för skolledare att följa upp att självvärderingen genomförs och "på rätt sätt". Sannolikheten är hög att ett utbildningsuppdrag (kanske från Skolverket) ges till olika högskolor och universitet för att fortbilda i enlighet med den nya "mallen", men helt säkert är det inte. Författaren till OECD-rapporten har inte alltid hög tilltro till utbildningen vid högskolor och universitet och det kan tänkas att Skolverket helt enkelt måste avvakta till dess att Nationellt institut för lärar- och skolledarkvalitet är uppbyggt. Då kan det bli de (NILS) som formulerar uppdraget för fortbildningen.

Ett annat förslag som skulle kunna få snabb spridning är att offentliga och privata utbildningsanordnare måste samarbeta mer. Författarna till OECD-rapporten presenterar att mindre kommuner har svårt att tillhandahålla den kompetens som behövs lokalt i förvaltningen, men det torde gälla även vissa mindre privata utbildningsanordnare. Ett aktivt nätverk mellan kommuner skulle kunna engagera sig snabbt i denna fråga och bjuda in privata anordnare för att helt enkelt skapa en lokal utbildningsstrategi. Möjligen snabbare än den nationella utbildningsstrategin ...

Avslutningsvis kan konstateras att författarna till OECD-rapporten ger en läsare med intresse för utbildning mycket att fundera över. Vad som presenterats ovan är ett utsnitt, men jag vill mena att det ändå är exempel på dels vilka aktörer (i detta fall OECD) som påverkar utbildning från nationell nivå till klassrum, dels vilka förslag som kan komma att påverka vårt dagliga liv, oavsett vilken skolform eller "nivå" inom utbildningssystemet vi befinner oss i. För skolledarnas del har Sveriges skolledarförbund varit aktiva. I dess tidskrift, Skolledaren (2015), presenteras OECD:s förslag och förbundsordföranden för Sveriges skolledarförbund har skapat en egen referensgrupp, kallad Lilla skolkommissionen. En kommentar ges att problematiken med att skolledare redan nu har en pressad arbetssituation kan göra att nya förändringar ger ökad arbetsbelastning.

Som summerande svar på den inledande frågan kommer OECD:s förslag, förutsatt att de omarbetas till förslag från regeringen, att få implikationer för skolledare. Exempel på konsekvenser är att implementera självvärderingar enligt särskild mall och med nationellt utvalda indikatorer, att se över sin samverkan med motpart (offentlig eller privat), att delta i skapande av regional utbildningsstrategi och en omprövning av huvudmannens relation till närmaste högskola med lärarutbildning (antalet högskolor med lärarutbildning kan ändras).