

Yttrande gällande SOU 2022:53 Statens ansvar för skolan - ett besluts- och kunskapsunderlag

Vi i Swedish Edtech Industry är inte formell remissinstans, men ser det nödvändiga i att lämna ett yttrande, eftersom delar av utredningens två förslag handlar om ett ökat statligt ansvar även för skolans it-tjänster. Analysen av lägesbilden måste göras medvetet och med insikt i orsakssambanden för att sedan kunna genomföra de förändringar som löser de verkliga problemen.

Det är viktigt att principen om valfrihet säkras. Svenska skolor och huvudmän, liksom olika skolformer, har stora skillnader i behov och måste ha möjlighet att kunna välja lösning efter de olika behov de har. I kommunal verksamhet replikeras funktioner och processer för att hantera de stora olikheter som finns i olika delar av landet och staten är inte lämpad att utveckla it-system åt den mångfald av uppgifter och förhållanden som skolan behöver hantera.

Det är också viktigt att principen om den fria konkurrensen värnas. Konkurrens är samhällseffektivt och skapar förutsättningar för hög kvalitet bland varor och tjänster, för nya innovationer och för att priserna hålls på rätt nivå och att våra skattemedel används på bästa sätt.

Vårt remissyttrande rör inte hela utredningen utan endast de delar som berör it-frågorna i båda förslagen.

Sammanfattning av våra synpunkter

Vi vänder oss i stort mot de två alternativen förslag på hur vi ska komma till rätta med de utmaningar huvudmän ser med it-frågorna, men till viss del finns däremot lösningen i delar av förslagen. Vår rekommendation är att fokus ska vara på att lösa ut de problem som orsakats av en historisk brist på nationell samordning och att åtgärda anledningarna till problemen istället för symptomen. De utmaningar som lyfts från huvudmän och skolor i utredningen måste undanröjas. Det är vi övertygade görs genom att:

- öka utvecklingstakten i det pågående arbetet med standarder och gemensamma överenskommelser.

- tillföra resurser till Skolverket, men också ge Skolverket föreskriftsrätt inom några prioriterade områden utifrån beslutsunderlag från bland annat FFIS (Forum för informationsstandardisering i skolväsendet).
- tillgängliggörandet av myndigheternas öppna data skyndas på med tidsatta mål.

På så sätt frigör vi utvecklingskraft hos skolor och leverantörer samtidigt som skolans och olika skolformers behov kan mötas upp i valbara lösningar som står sig över tid.

Önskad effekt kan alltså nås utan att utveckla it-verktyg och it-system som är gemensamma för hela skolsystemet. Det anser vi snarare leder till dyra lösningar som inte anpassas efter de olika behov svenska skolor och skolformer har. Förstatligande hämmar innovation. Det finns ingen lösning som passar alla. Stora och omfattande upphandlingar gagnar inte utveckling och innovation. Att istället komma tillrätta med grundproblemen borgar för att vi skapar utrymme för framtida innovation och inte cementerar bristerna genom monopollösningar. Det saknas också goda exempel på stora statliga it-lösningar och utredningen tittar inte närmre på de risker och kostnader det kan innebära.

Tidslinjen för förstatligande av delar av skolväsendet gör också att flera av de utmaningar som finns nu, kommer vara icke-frågor längre fram. Om vi fortsätter på inslagen linje, med nationell samordning kring den digitala infrastrukturen och ökar takten på de sätt vi föreslår, kommer vi tillrätta med problemen långt före de förslag som ligger.

Vi ser stora vinster i att enas om några nationella byggstenar utifrån bland annat pågående arbete hos DIGG (Myndigheten för digital förvaltning), där bland annat e-legitimation för alla och definitioner av vad som är skolans grunddata är viktiga. Grunddata som då kan regleras tydligare i hur och var den hanteras, integrationer med folkbokföringsregister standardiseras etc. På så vis behöver inte varje skola eller huvudman "uppfinna hjulet" varje gång de gör en upphandling, system och tjänster pratar med varandra och kan utbyta information och data. Utvecklingskraft kan istället läggas på värdehöjande tjänster som underlättar administration och stärker lärande.

Bakgrund

För att förstå orsakerna till de utmaningar som finns, behöver vi sätta frågan om it-infrastrukturen i skolan i sitt sammanhang och det för att kunna sätta in rätt åtgärder för att komma tillrätta med bristerna som finns. Det är viktigt att åtgärda grundproblemen och inte symptomen, vilket i sin tur kräver insikt i varför det ser ut som det gör idag. Vi inleder därför

med en bakgrundsbeskrivning för att sedan framföra våra synpunkter på de två föreslagna alternativen om hur ansvar och samordning av skolans it-tjänster ska se ut.

Avsaknad av nationell samordning har skapat brister i den digitala infrastrukturen, brister som nu åtgärdas

Sverige har länge varit en av de mest uppkopplade länderna i världen. Vi har en väl utbyggd bredbandsinfrastruktur och är ansedda som digitala föregångare, som snabbt tar sig an digitala tjänster. Det är en av Sveriges största konkurrensfördelar och vår historia av trettio års digitalisering i skolväsendet gjorde skolan väl rustade att utföra samhällsuppdraget under de stora utmaningarna under pandemin.

Trots den höga graden av digitalisering antogs en nationell strategi för skolväsendets digitalisering så sent som 2017. Utvecklingen har alltså skett decentraliserat och ute hos respektive huvudman och skola. Frånvaron av en nationell samordning har medfört **brister inom den mjuka digitala infrastrukturen, dvs regelverk, överenskommelser och standarder för hur information ska utbytas mellan system och tjänster**. Brister på samordning påverkar hela det digitala ekosystemet, allt från appar som används i undervisningen till de mer administrativa tjänsterna. Det här har lett till att kommuner och huvudmän byggt egna digitala ekosystem tillsammans med leverantörer och att resurser lagts på kostsamma lokala integrationer för utbyte av information mellan systemen. Resurser som hade kunnat gå till tjänsteutveckling och innovation av tjänsterna. Bristerna i den mjuka infrastrukturen har också ställt höga krav på beställarkompetens hos huvudmännen.

Arbete för att åtgärda bristerna har påbörjats

Användarna av skolans olika it-tjänster är många. Från förskolan till universitetet rör det sig om drygt 2,5 miljoner barn, elever och studenter liksom hundratusentals medarbetare. Flera av tjänsterna används dessutom av vårdnadshavare. De stora nyttorna och potentialen för såväl effektivisering och minskad arbetsbelastning som utvecklandet av ändamålsenliga tjänster, finns i ett mer standardiserat och gemensamt överenskommet sätt för informationsutbyte mellan tjänsterna.

Sedan införandet av den första nationella strategin har arbetet med den digitala infrastrukturen etablerats nationellt i Skolverkets FFIS (Forum för informationsstandardisering i skolväsendet) i samarbete med SKR och Swedish Edtech Industry. En nationell standard, SS 12000, som löser många utmaningar med informationsutbyte mellan administrativa system och tjänster har tagits fram av

myndigheter, huvudmän och branschen i SIS (Svenska institutet för standarder). Standarden rekommenderas nu av Skolverket i samband med införande av digitala nationella prov. Skolverket har även tagit en aktiv roll som ordförande i SIS kommitté för informationshantering inom utbildningssektorn.

Även före den nationella strategin 2017 har utveckling på marknaden pågått och en effektivare och säkrare struktur för informations- och datautbyte vuxit fram. När nu arbetet påbörjats för en mer sammanhållen digital infrastruktur, även sett i ljuset av DIGG:s (Myndigheten för Digital förvaltning) uppdrag, kommer insatserna leda till att åtgärda de bakomliggande hindren för att få till en sömlös och effektiv digital infrastruktur. Att ha dessa hygienfaktorer på plats är viktigt inte minst för utvecklingen av olika tjänster och lösningar, då resurser frigörs för att utveckla tjänsternas kvalitet och också möjliggöra för mer datadrivna tjänster och analyser. Standarder för en sammanhållen digital infrastruktur underlättar också upphandlingsprocessen för huvudmän och skolor, samtidigt som den behovsstyrda valfriheten bevaras.

Skolverket har redan idag goda möjligheter att driva på standardiserade informationsutbyten och modern teknik genom att de nu tillgängliggör skolenhetsregistret via öppna API:er och likaså inom kort även styrdokument och läroplaner. De driver också på arbetet genom att till exempel kravställa det vid insamling av rapporter och genom införandet av digitala nationella prov. När det gäller digitala nationella prov, är det huvudmännen som ansvarar för att ha de grundläggande tekniska förutsättningarna på plats, bland annat gällande informationsutbyte, federerad inloggning och hantering av digitala identiteter (idp) och det senast 2024.

Även UHR är en viktig part i sitt arbete att ta fram en ny lösning för betygsdatabasen. Önskad effekt kan alltså nås utan att utveckla nationella it-verktyg och it-system gemensamma för hela skolsystemet. Genom tydliga och ändamålsenliga standarder vid insamlandet av rapporter från myndigheter som Skolverket och UHR kan staten effektivt påverka och samtidigt behålla den kreativitet och lättrörlighet som följer med den fria marknaden.

De tidslinjer som presenteras i förslagen ligger dessutom så långt fram i tiden att de flesta av de här frågorna kan ha löst ut genom det arbete som görs nu. Redan nästa år ska till exempel Skolverkets plattform för digitala nationella prov börja användas och huvudmännens tekniska förutsättningar vara på plats.

Våra synpunkter på förslagen i utredningen

Alternativ 1: Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan - att staten bland annat utvecklar och administrerar it-verktyg och it-system som är gemensamma för hela skolsystemet

Vi vänder oss emot förslaget i alternativ 1, ett helt genomförande av ett förstatligande av skolan och tillika delar av dess it-miljö då vi ser flera risker och framförallt den uppenbara att lösningarna blir för omfattande och skapar en monopolsituation, som direkt påverkar konkurrensen på marknaden. En konkurrens som behövs för att säkra innovation, utveckling, flexibilitet och kostnadseffektivitet. Vidare ser vi stora utmaningar i att regionala anpassningar med smarta och effektiva lösningar för enskilda huvudmän (som har vitt skilda behov) går förlorade. Det finns ingen lösning som passar alla olika behov och de olikheter som finns mellan verksamheterna och skolformerna. ***Att försöka ta fram en lösning som passar alla, riskerar att leda till en lösning som istället blir dålig för alla.***

Fokus behöver istället vara på att säkerställa standarder och gemensamma överenskommelser för interoperabilitet mellan olika system. Att vi i det arbetet också säkerställer byggstenar för t.ex. e-legitimation, skolans grunddata och grundläggande elevregister så att marknaden kan utveckla värdehöjande it-tjänster, anpassade utifrån lokala behov och förutsättningar. Standarder och gemensamma överenskommelser för interoperabilitet leder till:

- En högre datakvalitet som skapar möjlighet till en mer effektiv och säker hantering samt analys från olika system (learning analytics, datadrivna beslut etc.) till gagn för skolornas verksamhet
- Att hela upphandlingsförfarandet underlättas och även utvecklingen av andra verktyg och plattformar för att tillgodose skolornas olika behov.
- Att det blir lättare för leverantörerna att förhålla sig till förutsättningarna
- Att kraft frigörs till utvecklingen av värdehöjande tjänster istället för att gå till kostsamma och komplicerade integrationer och anpassningar

Detta arbete behöver påskyndas bland annat genom att ge Skolverket uppdrag och mandat att driva pågående arbete i snabbare takt, genom föreskriftsrätter och finansiering.

Alternativ 2: Ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan - att staten bland annat samordnar skolans it-lösningar och ansvarar för it-system och register som alla huvudmän behöver vara anslutna till.

Vi ser även risker med alternativ 2. Om systemansvar, samordning och hur den ska se ut, dikteras av en part, i detta fall staten, riskerar vi sämre lösningar än när myndigheter och bransch tillsammans med huvudmännen identifierar behoven och tar fram lösningar.

Även här anser vi att fokus bör vara att säkerställa standarder och interoperabilitet mellan olika system genom att gå till botten med grundproblemet, bristen på en sammanhållande mjuk infrastruktur. Detta arbete behöver påskyndas bland annat genom att ge Skolverket uppdrag och mandat att driva pågående arbete i snabbare takt, genom föreskriftsrätter och finansiering.

Slutord

Vi anser att arbetet med den digitala infrastrukturen bör påskyndas och att fler resurser tillsätts för att öka utvecklingstakten. Vår rekommendation är att fokus ska vara på att lösa ut de problem som orsakats av en historisk brist på nationell samordning och att åtgärda anledningen till problemen istället för symptomen. De utmaningar som lyfts från huvudmän och skolor i utredningen måste undanröjas. Det är vi övertygade görs genom att:

- Öka utvecklingstakten i det pågående arbetet med standarder och gemensamma överenskommelser
- Tillföra resurser till Skolverket, men också ge Skolverket föreskriftsrätt inom några prioriterade områden som beslutas utifrån underlag från bland annat FFIS.
- Tillgängliggörandet av myndigheternas öppna data skyndas på med tidsatta mål.

På så sätt frigör vi utvecklingskraft hos skolor och leverantörer samtidigt som skolors och olika skolformers behov kan mötas upp i valbara lösningar som står sig över tid.

Swedish Edtech Industry Stockholm 2023-02-27

Jannie Jeppesen, vd Swedish Edtech Industry
Örjan Johansson, styrelseordförande