



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-02-15

Diarienummer 1418/22

Handläggare

Charlotta Bjerhem

Telefon: 031-368 05 88

E-post: charlotta.bjerhem@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Utbildningsdepartementet - Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen angående Statens ansvar för skolan - ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Utbildningsdepartementet.

Sammanfattning

Utbildningsdepartementet har skickat remissen Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53) till Göteborgs Stad för yttrande. Remissen inkom den 22 december 2022 med sista svarsdatum den 31 mars 2023.

I beredningen av ärendet har stadsledningskontoret remitterat betänkandet till grundskoleförvaltningen, utbildningsförvaltningen, arbetsmarknad och vuxenutbildningsförvaltningen samt förskoleförvaltningen för inhämtande av synpunkter. Remisstiden har inte medgett behandling i respektive nämnd.

Utredningen har haft i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan, alternativt ett stärkt statligt ansvar. Samtliga skolformer utom förskolan har ingått. Även fritidshemmet, som inte är en skolform, har ingått. Eftersom utredningen har syftat till att utgöra ett beslutsunderlag så lämnas inga skarpa förslag. Betänkandet innehåller dock ett sextiototal bedömningar, och omfattar två alternativ för hur ett nytt skolsystem med en stärkt statlig styrning av skolan skulle kunna utformas.

Det första alternativet innebär ett fullgånget förstatligande av skolan, där staten både har systemansvar för hela skolsystemet samt ett huvudmannansvar för offentlig skola. Det andra alternativet avser ett system med stärkt statlig styrning och ett statligt systemansvar, men där kommunerna fortsätter att vara huvudmän för skola och vuxenutbildning. I båda alternativen finns det fortfarande enskilda huvudmän för fristående skolor. Systemansvaret i de båda alternativen är i princip detsamma.

Utredningen ska ses som ett första steg i en längre process. Även om det kan konstateras att en fullskalig förändring i enlighet med alternativ 1 eller 2 är en omfattande reform med betydande konsekvenser för såväl skola, stat som kommun så behöver flera av

utredningens bedömningar utredas vidare och konkretiseras för att det ska vara möjligt att närmare bedöma dess genomförbarhet och effekter.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen yttrar sig över utredningen med de synpunkter och kommentarer som lämnas i detta tjänsteutlåtande.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utredningens inriktningar på en styrreform för skolan med en stärkt statlig styrning innebär inte på en övergripande nivå någon ökning av det offentliga åtagandet. Däremot innebär en reform enligt någon av de två inriktningar som beskrivs en omfördelning av uppgifter och ansvar mellan kommun och stat. Som en del i detta innebär de inriktningar som beskrivs i betänkandet en ny ekonomistyrning av skolan. Flera olika tänkbara utformningar beskrivs, från en full statlig finansiering till ett utökat statsbidrag. Samtliga alternativ innebär att staten stärker sin ekonomistyrning, men i olika utsträckning. Hur en slutlig omfördelning av kostnader och skatteintäkter mellan stat och kommun ser ut beror på vilket av alternativen i betänkandet som blir aktuellt att genomföra. Utredningen beskriver endast övergripande principer för hur en ändrad ekonomistyrning skulle kunna se ut. Det innebär att de ekonomiska konsekvenserna för skolan, huvudmännen, kommunerna och övrig kommunal verksamhet utifrån de olika inriktningarna är svårbedömda. De olika alternativen behöver inför en eventuell fortsättning utredas och preciseras ytterligare för att det ska vara möjligt att bedöma dess genomförbarhet och konsekvenser.

Utredningen bedömer att en modell som helt eller till stora delar innebär statlig finansiering av skolan bäst genomförs med hjälp av skatteväxling, men att utformningen och genomförandet av ett sådant alternativ är mycket komplicerats och behöver utredas vidare. Det går inte att närmare bedöma hur stor andel av det kommunala budgetutrymmet som skulle överföras till staten innan modellen har preciserats. Det kan dock konstateras att ett fullständigt förstatligande av den offentliga skolan, alternativt ett bibehållt huvudmannaskap men med en full överföring av finansieringsansvaret från kommunerna till staten, är en reform som skulle innebära betydande ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Med stor sannolikhet handlar det om de största ekonomiska konsekvenserna sedan åtminstone den så kallade kommunaliseringen av skolan 1991.

Under 2020 uppgick den totala kostnaden för de skolformer och verksamheter som omfattas av utredningens uppdrag till drygt 224 miljarder kronor. I relation till statsbudgetens storlek år 2020 skulle ett statligt övertagande av dessa kostnader innebära en ökning av utgifterna i statsbudgeten med nästan 20 procent, och motsvarande minskning på kommunal nivå. För Göteborgs Stads räkning handlade det om en kostnadsomslutning på drygt 13 miljarder kronor i 2021 års siffror, och en nettokostnad för kommunen på drygt 11 miljarder kronor, som i ett framtida scenario skulle flyttas från kommunen till staten. Det motsvarar knappt 30 procent respektive närmare en tredjedel av hela kommunens omslutning respektive nettokostnad.

En förändring som innebär full statlig finansiering av skolan skulle få olika effekter både för skolan och för den kvarvarande kommunala verksamheten beroende på hur kommunerna tidigare har prioriterat mellan verksamheterna. Det faktiska utfallet går inte att beräkna utifrån de övergripande resonemang som finns i betänkandet, men som ett räkneexempel kan skillnaden mellan kommunens nettokostnad för verksamheten och den

modellberäknade nettokostnad som Sveriges kommuner och regioner (SKR) beräknar utifrån varje kommuns strukturella förhållanden som de definieras i kostnadsutjämningsystemet användas. För till exempel grundskolans del varierar denna nettokostnadsavvikelse från minus 14 procent till plus 28 procent mellan kommunerna. Om resursfördelningen totalt till grundskolan antas vara den samma efter ett statligt övertagande av kostnadsansvaret och fördelningen på kommunnivå antas följa den som beräknas i kostnadsutjämningsystemet innebär det att grundskolor i den kommun som idag lägger minst resurser jämfört med den modellberäknade kostnaden skulle få upp till 14 procent mer resurser, och upp till 28 procent mindre tilldelning för den kommun som idag lägger mest. För andra kommunala verksamheter skulle en överföring av finansiella medel utifrån ovanstående principer innebära det omvända förhållandet, det vill säga att de som prioriterat resurser till skolan mest får ett utökat utrymme för övriga verksamheter, alternativt ett utrymme till att sänka kommunalskatten. Detta resonemang förutsätter dock att kommunerna kan skala ner den kommunövergripande verksamheten med den del som motsvarar skolans andel.

Sett till påverkan på Göteborgs Stad skulle en statlig fördelning motsvarande den modellberäknade nettokostnaden enligt ovan innebära att staten i ett framtida scenario fördelar 865 miljoner kronor mindre till de grundskolor och fritidshem där elever från Göteborg går. Det innebär också något mer tilldelning till gymnasieskolorna jämfört med idag och cirka 150 miljoner kronor mer till vuxenutbildningen beräknat på 2021 års förhållanden och i 2021 års kostnadsnivå. Det innebär också att totalt sett skulle ett lägre belopp föras över till staten från kommunen jämfört med vad Göteborgs Stad lägger på skolverksamheten idag. Det skulle i sin tur kunna innebära mer resurser till övrig verksamhet eller en möjlighet att justera ner kommunalskatten under förutsättning att staden kan ställa om och minska de kommunövergripande verksamheterna såsom ledning av staten, intraservice, lokalförvaltning, inköp och upphandling med mera. För den kvarvarande verksamheten inom Göteborgs Stad skulle en statlig finansiering alltså kunna frigöra resurser till annan verksamhet, vilket kan vara positivt utifrån dessa verksamheters perspektiv. Däremot skulle det, enligt exemplet ovan, innebära mindre resurser till grundskoleelever inom staten, vilket kan vara negativt utifrån ett invånarperspektiv.

Det kan vidare konstateras att en skatteväxling till följd av en statlig finansiering av skolan kraftigt skulle minska den kommunala beslutsnivåns möjlighet att fördela resurser mellan skola och andra kommunala ansvarsområden. Det kan förvisso framstå som önskvärt att säkerställa skolområdets finansiering genom att särskilja den genom en statlig resurstilldelning, men det framstår inte som självklart i utredningen varför skolan är mer prioriterad än andra kommunala välfärdsuppdrag som förskola, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg samt stöd till personer med funktionsnedsättning. Betänkandet saknar tillräckliga resonemang om vilka konsekvenser exempelvis en skatteväxling mellan kommun och stat skulle innebära för andra sådana kommunala verksamheter. Utredningen har inte i tillräcklig utsträckning belyst hur och i vilken omfattning olika sätt att tilldela resurser till skolan över tid påverkar resurstilldelningen till andra kommunala verksamheter.

Hur resursfördelningen på skolnivå förändras vid en statlig finansiering påverkas förutom av den nuvarande kommuncentrala prioriteringen även av hur kommunens resursfördelningsmodell till skolorna har varit jämfört med vilken modell staten kommer

att tillämpa. För den enskilda skolan innebär det att förändringen kan bli både större och mindre än den som gäller på kommunnivå. Hur konsekvenserna för stadens skolor blir vid en statlig resursfördelning går inte att exakt bedöma i dagsläget, eftersom betänkandet inte presenterar någon färdig modell.

I betänkandet anför demografiska förändringar som ett argument till att staten bör finansiera skolan. Utredningen skriver att ett ökat antal äldre i kommunsektorn innebär att kommunerna får stigande kostnader för vård och omsorg för denna grupp. Med en mer ansträngd budget menar utredningen att kommunerna kommer behöva göra prioriteringar mellan olika verksamhetsområden och att det kan påverka skolan negativt. Stadsledningskontoret ställer sig tveksamt till ett sådant resonemang. Staten har ett övergripande ansvar för hela välfärdens verksamhet, såväl äldreomsorg som skola, och därmed även dess finansiering. Om det uppstår svårigheter att finansiera den offentliga välfärden på grund av ett ökat antal äldre kommer det därmed att påverka all verksamhet – oavsett huvudmannaskap.

I utredningens alternativ 2 med fortsatt kommunalt huvudmannaskap ser stadsledningskontoret svårigheter med den finansieringsmodell som innebär att kommunen som huvudman är ansvarig för kvalitet och innehåll i skolverksamheten, men staten är ansvarig för finansieringen av skolan. En bärande princip för en ändamålsenlig styrning bör vara att ansvar för verksamheten och dess finansiering följs åt. I annat fall riskerar det att bli en otydlig ansvarsfördelning mellan den kommunala och den statliga nivån, och att ansvarsutkrävandet för medborgarna därmed också försvåras. Dessa invändningar gäller till del även för de varianter med miniminivåer för kommunens resurstilldelning som utredningen beskriver. Flera av varianterna förefaller även administrativt krångliga och svåra att genomföra i praktiken. För att öka likvärdigheten förordar stadsledningskontoret i stället för utredningens alternativ med sektorsbidrag eller likvärdighetsbidrag en modell med ökat generellt statsbidrag och införande av socioekonomiska komponenter i kostnadsutjämnings delmodeller som berör skolan.

Utöver ovanstående finns det flera andra ekonomiska frågor som behöver utredas vidare för att kunna bedöma konsekvenserna av en styrreform. Vid ett fullgånget förstatligande handlar det till exempel om ett eventuellt statligt övertagande av skollokaler och hur detta ska regleras, övertagande av inventarier och läromedel samt regleringen av pensionsansvaret för medarbetare med förmånsbestämd pension.

Det finns också andra avgränsade delar i betänkandet som kan få ekonomiska konsekvenser för kommuner, även om endast dessa och inte hela reformen genomförs. Det handlar bland annat om de bedömningar som görs kring statens ansvar för planering och dimensionering av utbildning, i det fall kommunen är fortsatt huvudman. Delvis har liknande förslag tidigare lagts i samband med Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (SOU 2020:33). Stadsledningskontoret bedömde då att modeller där utbildningsutbudet i gymnasieskolan fastställs genom nationella eller regionala ramar riskerar att vara kostnadsdrivande för kommunerna, om det är kommunerna som ska finansiera utbildningen. Exempelvis vissa yrkesutbildningar är kostsamma att anordna. Är statens dimensionering felaktig så att utbildningsplatser står tomma är det kommunen som får bära kostnaden för dessa investeringar. Exemplet visar på risken med en stärkt statlig styrning med bibehållet kommunalt ansvar för finansiering av skolverksamheten. Det handlar också bland annat om de resonemang som förs om att tilldelningen av resurser till fristående huvudmän bör separeras från den kommunala

skolfinansieringen, och att tilldelningen bör skötas av staten i stället för de enskilda kommunerna. Det finns risk för att en sådan nationell resurstilldelning till friskolor bland annat inte tar tillräcklig hänsyn till skillnader mellan de kommuner där friskolorna etablerar sig vad gäller nivån på den kommunala skolpengen. Enskilda huvudmän kan i ett sådant system därmed komma att få både konkurrensfördelar och -nackdelar jämfört med den kommunala skolan, vilket i sin tur också påverkar den offentliga skolans förutsättningar. Utredningen har inte tillräckligt belyst konsekvenserna av en sådan modell, och detta bör utredas vidare.

Stadsledningskontoret bedömer att en reform av skolans styrning kommer vara resurskrävande i sitt genomförande. Storleken på resursåtgången beror på valet av fortsatt inriktning på en sådan reform. I en fortsatt utrednings- och beslutsprocess är det därför viktigt att denna fråga behandlas. Staten behöver vid ett genomförande avsätta finansiering för implementeringen, så att inte resurser behöver tas från skola eller annan kommunal verksamhet. I sammanhanget bör också betonas att mot bakgrund av hur stor en omställning till en statlig finansiering och resursfördelning skulle vara för såväl skolor som annan kommunal verksamhet är det viktigt vid ett eventuellt beslut om en förändrad ekonomistyrning noga utreda hur övergångsregler kan utformas. Verksamheterna måste ges rimligt med tid för omställning.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Utredningen har haft i uppdrag att se över hur den statliga styrningen av skolan kan stärkas, och menar att det behövs en grundläggande strukturreform av skolväsendet för att uppnå syftet att höja elevernas kunskapsresultat, öka likvärdigheten och läraryrkets attraktivitet samt höja skolans kvalitet.

Det är positivt med åtgärder som kan åstadkomma denna typ av effekter både för den enskilda eleven och för samhället i stort. De inriktningar som beskrivs i utredningen handlar dock om en styrreform med påverkan på huvudmän, kommunal verksamhet och staten snarare än en reform som direkt siktar på undervisningen i klassrummet. Tanken är att genom stärkt statlig styrning ge bättre förutsättningar för huvudmännen och därmed också skapa positiva effekter för undervisningen, personal och elever. Det är svårt att faktiskt bedöma vilken effekt sådana indirekta styråtgärder har i praktiken, och inom vilken tidshorisont. Åtgärderna behöver preciseras ytterligare för att det ska vara möjligt att bedöma dess påverkan på skolans kvalitet och likvärdighet, elevers lärande och andra aspekter som jämlikhet och jämställdhet.

I betänkandet resonerar utredningen också om att det är möjligt att stärka skolans förutsättningar utan en fullskalig reform genom att genomföra delar av utredningens bedömningar, som till exempel insatser inom kompetensförsörjning och professionsutveckling. Utredningen menar också att det kan finnas andra vägar än betänkandets två huvudalternativ, till exempel genom att enbart förstärka gymnasieskolan. Vidare pekar utredningen på att det kan finnas helt andra åtgärder som i alla fall delvis kan realisera utredningens syften och bidra till en ökad likvärdighet. Utredningen nämner bland annat styrdokumentens utformning och innehåll,

betygsbestämmelser, förändringar inom elevhälsan samt insatser för nyanlända elever. Dessa frågor har dock inte ingått i utredningen.

Vissa enskilda bedömningar i betänkandet, som att staten ska ta ansvar för mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan, kan dock ha en mer direkt positiv påverkan för enskilda elever. Det finns samtidigt risk för att avståndet mellan elever, vårdnadshavare och beslutsfattare ökar i det fall staten ansvarar för uppgifter som tidigare legat på kommunen. För exempelvis barn med funktionsnedsättning finns ofta behov av nära kontakt mellan vårdnadshavare, skola och huvudman och samverkan mellan olika aktörer. Det är ett viktigt perspektiv som måste omhändertas i en eventuellt förändrad fördelning av ansvar mellan kommun och stat.

Skolan behöver samverka med många olika aktörer. I stor utsträckning sker samverkan mellan skola och kommunala aktörer som till exempel socialtjänst och förskola, men också bland annat med regional hälso- och sjukvård och det lokala föreningslivet. Sådan samverkan kan vara mycket viktig både ur ett individ- och ett samhällsperspektiv. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömningar att det kan finnas utmaningar kopplat till samverkan mellan kommun och stat vid förändrat huvudmannaskap för skolan. Etablerade samverkansformer mellan skola och andra kommunala verksamheter riskerar bland annat att, i alla fall tillfälligt, tappa kraft vid byte av huvudman. Det finns också risk för försvårad samverkan mellan kommunala verksamheter vid en separat statlig finansiering av skolan även om kommunen är huvudman.

Kommunens samlade uppdrag inom arbetsmarknad och vuxenutbildning innebär en möjlighet att möta målgrupperna hela vägen från tidiga insatser till att de når ett arbete. Samtidigt som det är positivt med åtgärder för att höja kvaliteten och likvärdigheten inom komvux kan en ökad statlig styrning av den kommunala vuxenutbildningen medföra en ökad byråkrati och ökad tröghet som riskerar att påverka möjligheten att snabbt och dynamiskt svara upp mot dels individens behov stöd och insatser och studier för att nå egenförsörjning, dels arbetsmarknadens behov av kompetensförsörjning. Tar staten över den ena delen av uppdraget, vuxenutbildningen, kan det påverka möjligheten för kommunen att kombinera olika arbetsmarknadsinsatser och studier i insatser till den enskilda. Risker är att fler individer får svårare att etablera sig, vilket får negativa effekter både för individen och dess familj såväl som för samhället i stort.

Vidare saknas ett helhetsgrepp i betänkandet kring styrningen av hela utbildningssystemet, eftersom förskolan inte har ingått i utredningsuppdraget. Det är en brist. Även förskolan ska vara likvärdig och erbjuda alla barn en verksamhet av hög kvalitet. Förskolan är en mycket viktig del i det livslånga lärandet, och bör inte behandlas separat i frågor som handlar om systemets likvärdighet.

Bilagor

1. Sammanfattning – Statens ansvar för skolan - ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)
2. Förslag till yttrande till Utbildningsdepartementet

Ärendet

Utbildningsdepartementet har skickat remissen Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53) till Göteborgs Stad för yttrande. Remissen inkom den 22 december 2022 med sista svarsdatum den 31 mars 2023.

Beskrivning av ärendet

I beredningen av ärendet har stadsledningskontoret remitterat betänkandet till grundskoleförvaltningen, utbildningsförvaltningen, arbetsmarknad och vuxenutbildningsförvaltningen samt förskoleförvaltningen för inhämtande av synpunkter. Remisstiden har inte medgett behandling i respektive nämnd.

Den aktuella utredningen har haft i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan, alternativt en stärkt statlig styrning. Samtliga skolformer har ingått utom förskolan. Även fritidshemmet, som inte är en skolform, har ingått. När det gäller förskolan har uppdraget varit att analysera vilka konsekvenser det skulle få om huvudmannaskapet för alla skolformer utom förskolan förändras till att bli statligt.

Eftersom utredningen har syftat till att utgöra ett beslutsunderlag så lämnas inga skarpa förslag eller författningsförslag i betänkandet. Betänkandet innehåller dock ett sextiototal bedömningar, och omfattar två alternativ för hur ett nytt skolsystem med en stärkt statlig styrning av skolan skulle kunna utformas. Utredningen ska ses som ett första steg i en längre process. Innan några bedömningar kan realiseras behöver ett antal ytterligare utredningar genomföras.

Utredningens utgångspunkter och bedömningar

Utredningen har handlat om styr- och strukturfrågor, men en utgångspunkt i arbetet har varit att det är undervisningen och eleverna som behöver stå i centrum vid en eventuell förändring av skolans styrning, inklusive att lärare och rektorer ges goda förutsättningar för sitt arbete. Annars menar utredningen att syftet med en eventuell reform, en mer likvärdig skola av hög kvalitet, inte kan uppnås. Utredningen har också utgått från att skolan i många hänseenden fungerar bra redan idag. Samtidigt framgår det av betänkandet att det finns utmaningar som behöver hanteras. Dessa handlar bland annat om försämrade kunskapsresultat och bristande likvärdighet. Därtill kommer till exempel svårigheter med kompetensförsörjning och varierande förutsättningar och kapacitet hos de lokala huvudmännen för att hantera styra, driva, följa upp och utveckla skolan. Vidare menar utredningen att det svenska skolsystemet har alltför många styraktörer och att roller och ansvar i styrningen av skolan, liksom för kompetensförsörjningen, är otydliga.

Därför, menar utredningen, behövs det förändringar av skolsystemet på en grundläggande nivå. Utifrån detta presenteras i betänkandet två alternativa vägar för att förändra skolsystemet framåt. I båda alternativen görs en skillnad mellan dels *systemansvar* för skolsystemet som sådant, dels *huvudmannaansvar* som handlar om drift och ledning av offentliga skolor, inklusive arbetsgivaransvar för skolpersonalen.

Det första alternativet innebär ett fullgånget förstatligande av skolan, där staten både har systemansvar för skolsystemet samt ett huvudmannaansvar för offentlig skola och vuxenutbildning. Det andra alternativet avser ett system med stärkt statlig styrning och ett statligt systemansvar, men där kommunerna fortsätter att vara huvudmän för skola och vuxenutbildning. I båda alternativen finns det fortfarande enskilda huvudmän för

fristående skolor. Systemansvaret i de båda alternativen är i princip detsamma. Det som alltså främst skiljer alternativen åt är framför allt vem som tilldelas huvudmannansvaret – staten eller kommunerna.

Utredningen konstaterar att även om förskolan inte ingått i utredningen kan de två reformalternativ som beskrivs få effekter för förskolan. Utredningen bedömer bland annat att det bör inrättas en ny myndighet med systemansvar. Denna kommer arbeta med styrning, stöd och utvärdering som även kommer omfatta förskolan.

Alternativ 1 - ett fullgånget förstatligande av skolan

I utredningens första alternativ är staten både systemansvarig och huvudman för samtliga offentliga skolor. Utredningen lämnar bedömningar kopplat till hur systemansvar, ekonomi, kompetensförsörjning, huvudmannaskap och skolmyndigheter bör se ut i ett sådant system. Bland annat görs följande bedömningar:

- Staten är huvudman med ansvar för drift- och ledning av all offentlig skola vilket omfattar förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, fritidshem och komvux. Staten är redan idag huvudman för specialskola och sameskola.
- Inom komvux bör den statliga huvudmannen kunna bedriva utbildning i egen regi samt lägga ut utbildning på entreprenad. Enskilda utbildningsanordnare, kommuner och regioner bör kunna bedriva utbildning på uppdrag av staten. När staten blir huvudman upphör komvux, *kommunal* vuxenutbildning. Mot bakgrund av att komvux som skolform bland annat har präglats av en kraftig utbyggnad och flera reformer under de senaste åren bör en större översyn av skolformen övervägas.
- Som huvudman blir staten också arbetsgivare för all offentligt anställd skolpersonal. De flesta befintliga anställda omfattas troligtvis av en verksamhetsövergång, men det finns oklarheter vad gäller anställda inom kommunal skolförvaltning. Frågan behöver utredas vidare, tillsammans med andra arbetsrättsliga frågor.
- Den statliga huvudmannen bör utveckla former för samverkan med angränsande kommunala verksamheter så som förskola, kulturskola och socialtjänst. Etablerad samverkan bör värnas.
- Styrningen av skolan bör samlas på en statlig nivå, för att nå en mer sammanhållen styrning av skolan med färre styraktörer. Staten är systemansvarig för hela skolväsendet. Likväl som staten bör stärka viss styrning kan vissa delar av befintlig styrning tas bort när styrningen samlas i staten. Det gäller bland annat riktade statsbidrag.
- Staten bör ta över ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan, både vad gäller den offentliga huvudmannen och enskilda huvudmän. En central del i ett statligt systemansvar är den ekonomiska styrningen. Resurser bör fördelas till huvudmän och inte till skolenheter och bör bland annat utgå från skillnader i behov, kostnadsläge och ansvar. En nationell resursfördelningsmodell bör införas för grundskola, förskoleklass och gymnasieskola som väger in denna typ av faktorer. För gymnasiet bör den också vara differentierad utifrån bland annat olika program. En sådan modell behöver utredas vidare innan implementering. Resurstilldelningen bör i liten utsträckning bygga på statsbidrag.
- Individtillägg bör kunna ges efter prövning hos den systemansvariga myndigheten för elever med omfattande behov av särskilt stöd och för elever som deltar i modersmålsundervisning. Både enskilda huvudmän och den statliga huvudmannen

ska kunna få sådana tilläggsbelopp. Systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd behöver utredas i särskild ordning.

- Simuleringar baserade på utredningens resursfördelningsmodeller visar på betydande ekonomiska förändringar för den offentliga skolverksamheten i vissa kommuner, med både ökade och minskade resurser. Det innebär också förändrade förutsättningar för enskilda huvudmän. Resurstilldelningen kommer förändras för alla utbildningsformer med en nationell tilldelning. Huvudmännen behöver få en gradvis övergång till nya resursfördelningsprinciper för att kunna anpassa verksamheten till nya förutsättningar. Flera delar av modellerna behöver utredas vidare. Även resursfördelningsmodeller för grundsärskola och gymnasiesärskola samt fritidshem behöver utredas.
- Ett statligt övertagande av skolan kräver finansiering. Skatteväxling mellan kommun och stat bedöms vara mest lämpligt, men är ekonomiskt och juridiskt komplicerat. Frågan behöver utredas vidare. En sådan utredning bör omfatta hur skatteväxling ska gå till samt analysera konsekvenserna för det kommunalekonomiska utjämnningssystemet såväl som för den kommunala beskattningsrätten.
- Staten bör ta ett större ansvar för planering och dimensionering av skolsystemets olika utbildningsformer. Det omfattar bland annat att ta över kommunernas ansvar för att alla skolpliktiga barn har en placering i grundskolan samt att ha ett system för att hantera önskemål om skola och fatta beslut om skolplaceringar i grundskolan. Systemet bör förutom de statliga skolorna även omfatta de fristående skolorna. Ansvaret för planering och dimensionering omfattar också att ta fram regionala planeringsunderlag utifrån arbetsmarknadsbehov och efterfrågan vad gäller gymnasieutbildningar och vuxenutbildning, samt ansvara för en gemensam antagningsorganisation i gymnasieskolan.
- Staten bör ta över det kommunala ansvaret för beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola.
- Staten bör ge stöd till huvudmännens och skolornas kvalitetsarbete inom alla skolformer, med utgångspunkt i obligatoriska kvalitetsdialoger mellan staten och huvudmännen, såväl den statliga som de enskilda.
- Staten bör öka sitt ansvarstagande för den strategiska kompetensförsörjningen. I det ingår bland annat att ha en bild av skolans kompetensbehov, stödja huvudmännen i den strategiska kompetensförsörjningen samt ta fram förslag på och genomföra insatser för kompetensförsörjning i skolan på kort och lång sikt.
- Inom ramen för systemansvaret bör staten ta ett större ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling. Huvudmännen ansvarar för kompetensutveckling av sin personal utifrån verksamhetens behov, men staten som systemansvarig tar ett ökat ansvar för professionsutveckling för alla lärare och rektorer, även för de som är anställda i fristående skolor. Det innebär bland annat att säkerställa ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet samt säkerställa att lärare inom vuxenutbildning har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna. Insatserna bör bygga vidare på professionsprogrammets ramverk. Staten bör säkerställa lärares och rektorers möjligheter att ta del av insatser inom professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling med finansiering från omställningsstudiestödet. Fler lärare än i dag ska ges möjlighet att delta antingen i praktikinära forskning eller annan systematisk utveckling av undervisningen. Det bör bland annat omfatta fortsatt stöd till försöksverksamheten med praktikinära forskning (ULF). Högre krav bör

ställas på huvudmän att medverka i undervisningsutvecklande forskning och utveckling samt verksamhetsförlagd utbildning (VFU).

- Staten bör också ta ett större ansvar för uppföljning och utvärdering av skolreformer.
- Det bör vara ett statligt ansvar att samordna digitalisering och it-lösningar.
- Enskilda huvudmän bör även i detta alternativ omfattas av statens systemansvar. Det innebär bland annat att staten liksom idag bör ansvara för godkännande vid etablering av fristående skolor, men staten bör också utveckla verktyg för att kunna balansera individens och huvudmannens intressen av en friskoleetablering mot övergripande samhällsintressen, så som hur en etablering påverkar det lokala skolsystemet och dess förmåga att tillgodose samhällets behov av utbildning.
Enskilda huvudmän bör också omfattas det stöd och den kontroll som staten som systemansvarig ger och utövar. Enskilda huvudmän och fristående skolor bör också omfattas av systemgemensamma regler och processer till exempel vad gäller skolplaceringar, uppföljning och redovisning av uppgifter.
- Kommunerna bör behålla vissa hemkommunsuppgifter, som fortsatt ansvar för bland annat skolskjuts och det kommunala aktivitetsansvaret.
- För att tydliggöra statens dubbla roller som ansvarig både för styrning av skolsystemet och huvudman för skolan görs bedömningen att det statliga systemansvaret för skolan bör organiseras åtskilt från det statliga huvudmannaskapet.
- Det bör finnas två statliga myndigheter där den ena hanterar huvudmannaskapet för skola och vuxenutbildning. Den andra myndigheten hanterar statens systemansvar och arbetar med styrning och stöd både gentemot offentlig och fristående verksamhet. Båda myndigheterna behöver ha en nationell och regional organisation. Huvudmannamyndigheten behöver även en organisation på lokalnivå. Den lokala och regionala nivån behöver omfatta olika stödfunktioner kring exempelvis elevhälsa, lokaler, personal och ekonomi. Båda myndigheternas uppgifter, organisation och styrning behöver utredas vidare inför ett eventuellt genomförande.

Alternativ 2 – ett förstärkt statligt ansvar för skolan med kommunalt huvudmannaskap

Alternativ 2 skiljer sig framför allt åt mot alternativ 1 genom att kommunen fortsatt har huvudmannaskapet för skolan. Betänkandet innehåller i denna del bedömningar vad gäller systemansvar, ekonomi, kompetens och myndigheter, men inte huvudmannaskap och arbetsgivaransvar eftersom alternativet innebär att dessa två områden inte förändras jämfört med idag. När det gäller systemansvaret är många av bedömningarna gemensamma med de som utredningen gör i alternativ 1, men eftersom fler huvudmän blir föremål för stöd och styrning i detta alternativ med kommunala huvudmän kan statens uppgifter delvis behöva vara andra. Staten kan i detta alternativ i högre grad behöva använda reglering som styrmedel eftersom staten själv inte kan agera normerande i sin roll som huvudman. Bland annat lämnas följande bedömningar:

- Kommunen ansvarar för drift och ledning av den offentliga skolan och är arbetsgivare för skolpersonalen. Komvux kan liksom idag bedrivas både i egen regi och på entreprenad. Det kan även i detta alternativ övervägas att genomföra en större genomgripande översyn av komvux med utgångspunkt i förutsättningar och behov.
- Staten bör, liksom i alternativ 1, bland annat
 - vara ansvarig för ett nationellt system för hantering av önskemål och beslut om placering i grundskolan.

- utveckla verktyg för att bättre kunna bedöma hur friskoleetableringar påverkar det lokala och regionala skolsystemet.
- ta över ansvaret för mottagande av elever i grundsärskolan och gymnasiesärskolan.
- samordna skolans it-lösningar samt ansvar för sådana it-system och register som alla huvudmän behöver vara anslutna till.
- ge kapacitetshöjande stöd till huvudmännens kvalitetetsarbete. Kvalitetshöjande insatser gentemot huvudmännen kan jämfört med i alternativ 1 bli mer omfattande eftersom antalet huvudmän är flera.
- ansvara för samlad uppföljning och utvärdering av skolsystemets funktion och resultat.
- ta ansvar för frågor om professionsutveckling. Kommunerna ansvarar som arbetsgivare för kompetensutveckling av den offentligt anställda personalen såväl som av personal som är anställd hos utbildningsanordnare som fullgör uppgifter på entreprenad på uppdrag av kommunen.
- ta ett nationellt och strategiskt ansvar för skolans kompetensförsörjning.
- Enskilda huvudmän bör även i detta alternativ omfattas av statens systemansvar på liknande sätt som i alternativ 1.
- Staten bör stödja en samordnad antagning för gymnasieskolan genom att styra och stödja samverkan. Staten bör också stödja samordnad antagning inom komvux genom att tillhandahålla ett digitalt antagningsverktyg. Dock behöver de juridiska förutsättningarna för ett nationellt elevregister utredas vidare.
- Staten bör styra och samordna planering och dimensionering av gymnasieskola och komvux. Detta omfattar att ta fram regionala planeringsunderlag för gymnasieskolan och komvux. Inom ramen för sitt systemansvar kan staten gå längre i sin styrning och till exempel besluta om ramar för antalet utbildningsplatser eller fatta beslut om vilka utbildningar som ska erbjudas. Sådana modeller behöver utredas ytterligare.
- Staten bör stärka ansvaret för tilldelning och fördelning av resurser till skolan, både vad gäller kommunala och enskilda huvudmän.
- Finansiering av kommunala respektive fristående skolor bör separeras. Staten bör ta över ansvaret för att fördela resurser till enskilda huvudmän genom en nationell resursfördelningsmodell. Staten kan ta olika stort ansvar för frågan. Antingen ansvarar staten enbart för att beräkna resursfördelningen och kommunerna har kvar ansvaret för att tilldela resurser. Alternativt har staten ansvar både för beräkningar och att tilldela resurser till de enskilda huvudmännen. Om staten tar över hela eller delar av ansvaret för resursfördelningen måste staten kompenseras finansiellt av kommunerna. Nivån på en sådan kompensation blir olika hög beroende på val av modell. Hur tilldelning av resurser till enskilda huvudmän ska gå till bör utredas vidare.
- När det gäller ett stärkt statligt finansieringsansvar för kommunala huvudmän ger utredningen fyra olika exempel på sätt att utforma en statlig ekonomisk styrning. Utredningen menar att samtliga alternativ har för- och nackdelar.
 - Samma resursfördelningsmodell som vid ett fullgånget förstatligande, det vill säga att varje kommun får en tilldelning av resurser som ska täcka de förväntade kostnaderna för hela skolverksamheten, utifrån samma nationella resursfördelningsmodeller som beskrivs i alternativ 1. Kommunerna bör inte få använda de tilldelade resurserna till annan verksamhet än skolan. En statlig

finansiering innebär att staten tar över majoriteten av de resurser som kommunerna idag själva lägger på skolverksamhet. Utredningen bedömer att detta kräver en skatteväxling mellan kommun och stat.

- Staten anger *bindande* miniminivåer för tilldelningen av resurser. Ansvar för tilldelning av resurser ligger kvar på kommunerna. Den statliga styrningen blir olika stark beroende på hur de bindande miniminivåerna utformas.
- Staten inrättar ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna i den kommunala skolan. Alternativet innebär att staten behöver ta över en betydande del av de resurser som kommunerna idag lägger på undervisning. Utredningen bedömer att detta kräver en skatteväxling mellan kommun och stat.
- Staten förstärker det nuvarande likvärdighetsbidraget och breddar det till att omfatta fler skolformer. Alternativet innebär att staten stärker sitt ansvar för att kompensera för socioekonomiska skillnader i resursbehov mellan olika kommuner. Utredningen har inte beräknat exakta belopp men konstaterar att det rör sig om flera miljarder kronor i förstärkning jämfört med idag. I detta alternativ bör staten ta fram *rekommenderade* miniminivåer för kommunernas resurstilldelning till skolan. Alternativet kräver inte per automatik en skatteväxling utan skulle till exempel kunna finansieras genom minskning av andra statsbidrag.

Genomförande

Som delvis nämnts ovan finns det flera frågor som utredningen bedömer behöver utredas vidare innan en reform av skolans styrning kan genomföras. Särskilt kan nämnas frågan om finansiering och resursfördelning till skolan. Vid ett fullgånget förstatligande behövs mer omfattande utredningar jämfört med alternativ 2, bland annat kopplat till frågorna om övertagande av skolans personal och lokaler.

Utredningen menar också att genomförandet av en omfattande reform ställer stora krav på långsiktig styrning och att det finns en långsiktig politiska överenskommelse om den fortsatta inriktningen. Det behövs också en strategi för implementering av reformen. Ekonomiska resurser behöver avsättas för genomförandet, eftersom en reform kommer innebära övergångskostnader. Reformen behöver också ta tid. Utredningen bedömer att ett fullgånget förstatligande bör kunna genomföras inom en tjugofemårsperiod. Alternativ 2, där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör kunna införas inom en tioårsperiod. Utredningen bedömer att en reform bör utvärderas, och att en sådan utvärdering bör prioriteras redan i planeringen av en genomförande.

Sammantaget menar utredningen att ett fullgånget förstatligande (alternativ 1) förvisso ger förutsättningar för ökad likvärdighet, men samtidigt medför stora konsekvenser både för kommuner och staten bland annat vad gäller omflyttning av ett stort antal anställda och omfördelning av resurser. Även andra politikområden än skolan skulle påverkas. Ett sådant alternativ innebär också att ett antal komplicerade frågor behöver hanteras så som lokal- och personalfrågor. Även om en sådan omfattande reform är möjlig att genomföra påtalar utredningen att det finns osäkerhet i om syftet uppnås, samtidigt som resursåtgången är betydande. Utredningen bedömer att många fördelar i alternativ 1 också kan uppnås i alternativ 2, samtidigt som det alternativet är en mindre omfattande förändring och att det påverkar kommunerna i mindre utsträckning.

I betänkandet förs också resonemang om att det finns andra varianter för att reformera skolsystemet utöver alternativ 1 och 2, men dessa är inte närmare utredda. Det handlar till exempel om ett förstatligande enbart av gymnasieskolan. Det förs även resonemang i betänkandet om att det kan finnas andra vägar att stärka de kommunala huvudmännens kapacitet. Utredningen har också identifierat att det finns andra områden som behöver utredas, men som legat utanför utredningens uppdrag. Åtgärder inom dessa områden bedöms i alla fall delvis kunna realisera utredningens syften utan en fullständig strukturreform. Det gäller till exempel utformningen av styrdokument och dess innehåll, timplaner, förändringar inom elevhälsan samt insatser för nyanlända elever.

Remissinstansernas yttranden

Nedan följer en sammanfattning av de synpunkter som inkommit på SOU 2022:53 från arbetsmarknad och vuxenutbildningsförvaltningen, förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen samt utbildningsförvaltningen.

Arbetsmarknad och vuxenutbildningsförvaltningen

Förvaltningen delar utredningens bedömning att det finns brister inom komvux vad det gäller kvalitet och kompetensförsörjning. I ett längre perspektiv ser förvaltningen på samma sätt som utredningen vikten av att säkerställa kvaliteten i undervisningen, säkerställa kompetensförsörjningen till skolan och öka attraktiviteten för läraryrket inom komvux. Förvaltningen delar utredningens bedömning att staten ska ta ett större ansvar för kompetensförsörjningen av lärare, kompetensutvecklingen av lärare och rektorer och den professionella utvecklingen av skolans verksamhet utifrån alternativ 2, samt att staten bör säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa inom komvux. Förvaltningen delar utredningens bedömning om att komvux bör utredas i särskild ordning. Bland annat innebär dagens finansiering av kommunal vuxenutbildning på årsbasis att det är svårt att skapa en långsiktighet i planeringen av utbudet. Ett stabilt och enhetligt statsbidrag kan minska den ryckigheten.

När det gäller utbildning på entreprenad ser förvaltningen behov av en statlig styrning med gemensamt regelverk kopplat till upphandling av utbildningsanordnare. Det behövs en ökad enhetlighet kring hur utbildning på entreprenad ska gå till. Nuvarande system där upphandling, genomförande och uppföljning sker på olika sätt medför problem med likvärdighet och kvalitet inom komvux. Frågor som handlar om att vidta åtgärder för att höja kvaliteten på utbildning på entreprenad inom komvux behöver utredas vidare.

Förvaltningen menar att utmaningarna generellt är mer komplexa för hela utbildningssystemet i en segregerad storstad. Utbudet av utbildningar är oftast väl tillgodosett medan utmaningarna många gånger handlar om att bygga in kompensatoriska lösningar för att möta de behov som finns hos eleverna. I ett förändrat styrsystem bör en stad som Göteborg med sina särskilda utmaningar ha kvar en egen kapacitet och analys för de specifika lokala förutsättningarna i syfte att möta målgruppernas behov av ett arbete och arbetsgivarnas kompetensförsörjningsbehov. Förvaltningen pekar på samverkan som en framgångsfaktor för att förflytta målgrupper långt ifrån arbetsmarknaden mot arbete eller studier. En stor statlig huvudmannaorganisation medför risk för byråkrati och trögrörlighet, vilket kan innebära att lokal samverkan blir svårare att genomföra, och också svårigheter att snabbt svara upp mot lokala behov.

Ett statligt övertagande av skolan innebär stora förändringar för kommunsektorn. Det innebär också att en politisk nivå försvinner vilket medför ett förändrat politiskt ansvarutkrävande på lokal nivå.

Förskoleförvaltningen

Förskoleförvaltningen anser att utredningen inte utgör ett tillräckligt underlag inför det fortsatta beslutfattandet, eftersom förskolan som skolform inte har ingått. Förskolan har över tid fått en ökad betydelse för utbildningssystemet. En förskola som inte är likvärdig riskerar att reproducera och förstärka segregation och social ojämlikhet, vilket i sin tur bidrar till sociala och samhällsekonomiska konsekvenser. Förskolans likvärdighet är därigenom en angelägenhet för hela det svenska utbildningssystemet och bör därför inte behandlas separat från diskussionen om den svenska skolans likvärdighet.

Grundskoleförvaltningen

Grundskoleförvaltningen ställer sig bakom utredningens ställningstagande att resursåtgång och osäkerhet talar emot en så omfattande reform som ett ändrat huvudmannaskap enligt alternativ 1 skulle innebära. Överföringen av huvudmannaskapet riskerar att vara mycket komplicerad att få till stånd, bland annat vad gäller överföring av cirka 200 000 anställda inom skolan och tusentals skollokaler. Grundskoleförvaltningen menar i enlighet med utredningen att många av de fördelar som kan uppnås med alternativ 1 skulle kunna uppnås även med ett förstärkt statligt ansvar med oförändrat huvudmannaskap, samtidigt som det innebär en mindre omfattande förändring. Mot den bakgrunden har grundskoleförvaltningen fokuserat på utredningens bakomliggande bedömningar till alternativ 2, det vill säga ett förstärkt statligt systemansvar med oförändrat huvudmannaskap.

Ett samlat systemansvar kan i vissa delar stärka förutsättningarna för ökad kapacitet i skolsystemet. Särskilt är detta angeläget vad gäller kompetensförsörjning och professionsutveckling. Grundskoleförvaltningen delar utredningens bedömning att den systemansvariga myndigheten får ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. Förvaltningen instämmer också i att staten, inom ramen för sitt systemansvar för skolan, bör öka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Insatser inom professionsprogrammet kommer dock att innebära ökade kostnader för kommunerna, vilket kräver att staten knyter finansiering till professionsprogrammets nationella struktur. Grundskoleförvaltningen delar utredningens bedömning att lärarlegitimationen bör utvärderas i relation till reformens syften

Vidare delar förvaltningen bedömningen att staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling. För att motverka glapp mellan teori och praktik behöver forskning i större utsträckning ta sin utgångspunkt i professionens frågeställningar vilket ökar förutsättningarna för hög kvalitet i yrkesutövning och undervisning. Staten bör fortsätta stödja försöksverksamheten för praktiktäta forskning (ULF). Grundskoleförvaltningen menar att det behöver utredas vidare hur staten kan stödja och skapa förutsättningar att genom forskarskolor öka antalet forskarutbildade i skolan. För att stärka kvaliteten i den verksamhetsförlagda utbildningen (VFU) behöver staten ta ett större ansvar för att stödja mottagandet i skolorna till exempel genom statsbidrag till VFU-handledarutbildning inom ramen för professionsprogrammet

Grundskoleförvaltningen delar också utredningens bedömning att staten inom ramen för systemansvaret bör samordna skolans it-lösningar och ansvara för it-system och register

som alla huvudmän behöver vara anslutna till. Gemensamma digitala system kan bland annat underlätta hantering av data och dokumentation på ett likvärdigt och korrekt sätt. Möjligheten till statistik, analys och forskning utifrån insamlade data skulle också underlättas. Grundskoleförvaltningen delar utredningens bedömning om att staten bör ta över beslut om mottagande till grundsärskolan. Idag kan det vara svårt för kommuner med få mottagningsärenden att upprätthålla den kvalitet som krävs för rättssäker hantering av mottagande i grundsärskolan.

Grundskoleförvaltningen delar inte utredningens bedömning att staten bör ansvara för ett nationellt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan. Det finns en omfattande erfarenhet av att det krävs en stor kännedom om lokala förhållanden för att en antagningsmyndighet ska kunna ta hänsyn till alla de faktorer som behöver beaktas för att elever ska få en skolplacering som både är funktionell för skolhuvudmannen men framför allt upplevs rimlig av elev och vårdnadshavare. Förvaltningen menar dock att statlig reglering av urvalskriterier vid skolplacering skulle tjäna sina syften för en likvärdig och rättssäker skolplaceringsprocess. Förvaltningen delar bedömningen att även fristående skolor ska omfattas av skolsystemets regler och system för skolplacering, uppföljning och redovisning av information. Samtidigt vill förvaltningen poängtera att de förstärkningar som utredningen föreslår vad det gäller exempelvis provningen av enskilda huvudmäns kapacitet och ett regelverk för att minska incitament att selektera elever behövs även i nuvarande uppdelning av ansvar mellan stat och kommun.

Grundskoleförvaltningen ser att det kan vara en fördel med en ny skolmyndighet med systemansvar för att kunna hålla ihop det statliga systemansvaret. Samtidigt finns det en problematik i att samla tillsyn/granskning i samma myndighet som samtidigt ska arbeta med normering och stöd till huvudmän, vilket är ett skäl till att verksamheten idag är åtskild i två olika myndigheter (Skolinspektionen respektive Skolverket). Denna fråga behöver utredas vidare.

Förvaltningen belyser också att en samlad statlig styrning enligt utredningen förväntas lösa huvudmännens bristande kapacitet, samtidigt som det framkommit i bland annat utredningen Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) att på att många kommunala huvudmän saknar kapacitet att leva upp till den redan idag omfattande statliga styrningen. Det gäller särskilt små kommuner. Svårigheter att leva upp till ökade dokumentationskrav från staten är ett sådant exempel. Det finns en risk för ökad byråkratisering och detaljstyrning när staten samlar systemansvaret i en mycket stor myndighet. Därför bedömer grundskoleförvaltningen att en utveckling i riktning mot ett ökad förstärkt statligt systemansvar också behöver omfattas av en översyn av den nuvarande statliga styrningen och en samlad strategi för hur styrningen ska ta sig uttryck. I det sammanhanget kan staten behöva rensa i befintlig styrning för att kunna uppnå en ändamålsenlig, sammanhållen och långsiktig styrmodell.

Grundskoleförvaltningen menar att det finns en utmaning i alternativ två kring hur kommunen fortsatt kan hantera rollen som huvudman men inte ansvara för den ekonomiska tilldelningen (helt eller delvis). Förvaltningen delar inte utredningens bedömning om att staten ska ta ansvar för finansieringen. Finansieringen och ekonomistyrningen av skolan hänger nära samman med huvudmannaskapet. En statlig finansiering ökar risken för otydlighet mellan den statliga och kommunala nivån. Ansvarsutkrävande mellan de olika nivåerna försvåras när inte ansvar och befogenheter hänger ihop. Det är dock svårt att ta ställning till hur de olika alternativen skulle påverka

kommuner, huvudmän, skolor och elever utan att de utreds och konkretiseras ytterligare. Förvaltningen påtalar också att resursfördelningsmodeller och ett ökat statligt ansvar för finansieringen inte nödvändigtvis löser utmaningar inom skolan. Som exempel nämns att ett tillskott av pengar inte löser kompetensförsörjningen i en situation med lärarbrist.

Vidare delar förvaltningen inte utredningens bedömning att staten i ett system med kommunalt huvudmannaskap bör ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän. Inom Göteborgs Stad, liksom många andra kommuner, hanteras inte individuella ersättningar genom tilläggsbelopp. Förvaltningen bedömer att även i framtiden kommer flertalet av antalet elever med komplex problematik kommer att gå på en kommunal skola utifrån det kommunala övergripande ansvaret för skolplikten. Grundskoleförvaltningen bedömer vidare att kommunen behöver ha kvar befogenheten att besluta om resurstilldelning för att kunna ta ansvaret för den enskilda eleven, då en statlig ersättning som ska uppfylla statligt fastställda kriterier riskerar att försämra förutsättningarna för ett för eleven framgångsrikt samarbete mellan de lokala aktörerna.

Grundskoleförvaltningen delar inte utredningens bedömning att det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen, eller att staten bör ansvara för resurstilldelningen till enskilda huvudmän.

Grundskoleförvaltningen bedömer att en statlig reglering av hur ersättningen till fristående skolor ska hanteras ger bättre lösningar på de problem som utredningen beskriver, än en statlig finansiering. En central statlig finansiering riskerar enligt grundskoleförvaltningen att inte bli tillräckligt träffsäker utan kan resultera i andra problem. Bland annat kan en statligt uppsatt nivå på ersättning i form av grundersättning, struktur- och ansvarstillägg bli styrande för enskilda kommuners beslut om ersättning till de egna kommunala skolorna.

Förvaltningen påtalar också att lokala förhållanden för lön- och lokalkostnader har fått stort genomslag för resurstilldelningen till skolorna inom vissa kommuner och/eller regioner. Resurstilldelningen kan därför skilja sig åt mellan olika kommuner, men skolan fortfarande vara likvärdig till sitt innehåll. Ett separat system för finansieringen av fristående skolor riskerar bland annat att resultera i en nationell resurstilldelningsmodell där ersättningen till de fristående skolorna väsentligt kan skilja sig från den som gäller för de kommunala skolorna inom ett visst område. Detta kan bland annat påverka marknaden och ge fristående skolor både konkurrensfördelar och nackdelar jämfört med de kommunala skolorna. Förvaltningen saknar resonemang kring denna typ av frågor i betänkandet och menar att vid en fortsatt utredning behöver konkurrensfrågor och marknadsaspekter bli grundligt belysta. Det saknas resonemang i utredningen om friskolornas påverkan på skolsystemet systemet, inte minst i frågan om likvärdighet. Detta hade behövts för att underlaget skulle kunna ge en helhetsbild kring de utmaningar som finns inom skolan och som varit utredningens utgångspunkter.

Grundskoleförvaltningen menar att en del av de problem som lyfts i utredningen, till exempel att vissa kommuner saknar resursfördelningsmodeller som tar hänsyn till elevernas behov, kan lösas genom tydligare regelverk utan att staten tar över finansieringen. Som exempel nämns behovet av en tydligare reglering av hur ersättningen till enskilda huvudmän ska se ut. Ett sådant regelverk behöver fungera både i storstadsregioner och landsbygdskommuner och för såväl stora som små enskilda huvudmän.

Avslutningsvis saknar grundskoleförvaltningen resonemang kring förskolan och dess styrning i betänkandet. Det behöver belysas ytterligare vilka konsekvenser det får att inte inbegripa förskolan i en förändrad styrning, utifrån ambitionen om ett sammanhållet utbildningssystem.

Utbildningsförvaltningen

Eftersom utredningen gör bedömningen att alternativ 1, med ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap, är en mindre proportionerlig förändring än alternativ 2 med ett stärkt statligt systemansvar har utbildningsförvaltningen i huvudsak fokuserat på de bedömningar som återfinns i alternativ två. När det gäller ett fullgånget förstatligande konstaterar dock förvaltningen att personalfrågan är komplex och behöver utredas vidare. Bland annat behöver det klargöras vilka personalgrupper som omfattas av en verksamhetsövergång. Förvaltningen efterfrågar vidare utredning avseende hur kommunerna skulle påverkas av förstärkt statligt ansvar gällande tilldelning och fördelning av resurser till skolan. Utbildningsförvaltningen bedömer att det alltför svårt att avgöra vilka ekonomiska konsekvenser förslagen får.

Utbildningsförvaltningen instämmer i utredningens bedömning att staten bör få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan, liksom att staten bör ta ett större ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling. Styrning av professionsutvecklingen kan bidra till att utbildade lärare fortsätter att arbeta inom skolan. Utbildningsförvaltningen instämmer i att staten ska ta ansvar för ekonomin gällande professionskurserna. I utredningens saknas en konsekvensanalys om eventuella ökade löner i samband med professionsutvecklingen. I båda förslagen tar staten ansvar för att ta fram innehållet i professionsprogrammet och kostnader för att genomföra utbildningarna. Inget av förslagen berör dock vad nivåerna meriterad och väl meriterad lärare får för ekonomiska konsekvenser för de lokala skolorna.

Liksom utredningen bedömer förvaltningen att staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling. Det är positivt att ULF och praktknära forskning samt förutsättningar för undervisningsutveckling betonas. Det är dock viktigt att hålla isär forskning och verksamhetsförlagd utbildning. Skolornas del i lärarutbildning är en sak medan forskningsinsatser är en annan. Vidare bör samverkan ske mellan skolor och lärosäten om forskning, utveckling och verksamhetsförlagd utbildning, men det bör inte vara en skyldighet för skolan att medverka. Det saknas bedömningar i betänkandet kopplat till kompetensutveckling för yrkeslärare med behörighet i ämneskunskaper men som inte har lärarutbildning. Fortsatt utredning behöver omfatta även yrkeslärares karriärutveckling. Vidare instämmer förvaltningen i att lärarlegitimationens syften behöver utvärderas.

När det gäller utredningens bedömningar om planering och dimensionering av utbildningen och statligt fastställda ramar utbildningsutbudet som utgår från en bedömning av elevernas efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt. hänvisar utbildningsförvaltningen sitt tidigare yttrande över de förslag som lades fram i Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33). Statlig dimensionering av utbildningar som kommunen ansvarar för riskerar att vara kostnadsdrivande för kommunen om den statliga dimensioneringen är felaktig. Hur en sådan behovsbedömning och dimensionering ska gå till behöver utredas och konkretiseras. Utbildningsförvaltningen efterfrågar utredning av hur ett ökat systemansvar påverkar dimensionering och mottagningsförfarandet avseende

introduktionsprogram. Utbildningsförvaltningen önskar att utredningar framöver belyser introduktionsprogrammets särart i relation till nationella program. Förvaltningen är positiv till att staten, den systemansvariga myndigheten, utvecklar metoder och kunskap för att analysera och bedöma konsekvenserna av en friskoleetablering.

Utbildningsförvaltningen är positiv till utredningens bedömning att staten bör se över den statliga styrningens inriktning, omfattning och utformning så att styrningens olika delar bildar en helhet som stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla utbildning av god kvalitet. Det är viktigt att staten förmår att samordna den statliga styrningen så att den inte blir mer komplicerad än nödvändigt. Det är också positivt att utredningen konstaterar att det är viktigt att beakta att den uppföljning som staten tar initiativ till inom ramen för kvalitetssystemet också är användbar för huvudmännen.

Utbildningsförvaltningen ställer sig också positiv till att staten tar ett större ansvar för skolans it-lösningar vad gäller exempelvis standardiserad kravställning på leverantörer och principer för utbyte av data mellan system. Det finns dock en risk att en förändring där staten tar ett systemägarskap som innefattar drift av ett eller flera statliga system som är obligatoriska att använda ger försämrade förutsättningar för innovation, vilket riskerar hämma digitaliseringsutvecklingen. När det gäller statens ansvar för mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan bör det utredas vidare hur staten kan ta ett ansvar för att säkerställa en tillräcklig kompetens om skolformernas målgrupp och om hur man bäst genomför utredningar och bedömningar. För att avståndet mellan utredning och beslut inte ska bli för långt behöver den systemansvariga myndighetens regionala organisation utveckla en fungerande samverkan med elevhälsan och andra kompetenser som finns lokalt.

Utbildningsförvaltningen instämmer i stora delar till de bedömningar som görs om implementering av en eventuell reform. Vid långtgående förändringar av struktur och styrning bör genomförandet bygga på en strategi, få ta tid och det bör avsättas resurser. Utbildningsförvaltningen delar även bedömningen att stora reformer löpande bör utvärderas.

Utbildningsförvaltningen bedömer att utredningen har underskattat hur långtgående effekter vissa av utredningens bedömningar skulle ha för fristående huvudmän. Av denna anledning efterfrågar Utbildningsförvaltningen vidare utredningar gällande de fristående skolornas roll i ett skolsystem där staten tar över ansvar för systemansvar för offentliga skolor. Utbildningsförvaltningen efterfrågar vidare utredning gällande förhållandet mellan kommunala huvudmän och enskilda huvudmän vid ett genomförande av alternativ två. I dagsläget hanterar utredningen endast konsekvenser för enskilda huvudmän och kommunen separat. Det saknas en sammanhängande analys. Förvaltningen är positiv till att staten, den systemansvariga myndigheten, utvecklar metoder och kunskap för att analysera och bedöma konsekvenserna av en friskoleetablering.

Sammantaget anser förvaltningen att det är svårt att ta ställning till ett kunskapsunderlag som endast utgår från struktur och styrning, och inte också omfattar innehåll och mål i denna styrning och struktur. Det saknas en helhetsbild av komplexiteten i det svenska skolsystemet.

Stadsledningskontorets bedömning

Nedan följer stadsledningskontorets bedömningar och synpunkter på utredningens betänkande.

Reformens omfattning liksom dess påverkan på det kommunala självstyret behöver motiveras ytterligare

Utredningens intentioner är positiva. Stadsledningskontoret instämmer i utredningens bedömning att olika åtgärder kan behövas för att stärka förutsättningarna för en mer likvärdig skola och en mer ändamålsenlig styrning. Utredningen beskriver dock omfattande förändringar i styrningen av skolväsendet. De inriktningar som beskrivs i utredningens alternativ 1 eller 2 innebär en betydande och komplex reform av skolans styrning, som med stor sannolikhet skulle innebära en stor omställning och väsentliga förändringar både för skolväsendet och annan kommunal verksamhet, kommunens organisation och staten. Även om ett fullgånget förstatligande är en större reform skulle även utredningens alternativ 2 med en förstärkt statlig styrning enligt stadsledningskontorets bedömning också få mycket stora, men svåröverskådliga, konsekvenser för hela den kommunala verksamheten och det kommunala självstyret såväl som för staten.

En styrreform utifrån någon av utredningens alternativ ställer krav på flera tillkommande utredningar, resurser för genomförande och tar lång tid att genomföra. Flera komplicerade frågor behöver hanteras kopplat till bland annat finansiering och hur resursfördelningsmodeller ska utformas. När det gäller ett fullgånget förstatligande behöver också omfattande frågor kring bland annat överföring av lokaler och personal från kommunerna utredas vidare. Mot bakgrund av omfattningen och komplexiteten bedömer stadsledningskontoret att det finns risk för att tid och kraft under en lång tidsperiod går åt till att implementera en reform som kan effekter på längre sikt i stället för att utveckla och förbättra skolan inom ramen för nuvarande system.

Utredningen argumenterar för att alternativ 2 påverkar kommunerna i mindre utsträckning eftersom kommunerna fortsätter vara huvudman för skolan. Stadsledningskontoret menar dock att alternativ 2 har betydande påverkan på det kommunala självstyret. I denna inriktning flyttas stora delar av kommunernas styrning av skolan över till staten, samtidigt som huvudmannaskapet och ansvaret för genomförandet av en skola av hög kvalitet ligger kvar på den kommunala nivån. Stadsledningskontoret instämmer i utredningens bedömning att kommunerna i detta alternativ i större utsträckning får rollen som en utförare. Att som i en av utredningens beskrivna finansieringsmodeller låta kommunerna ansvara för skolverksamhet men begränsa deras rätt att finansiera den genom skatteuttag är en påtaglig inskränkning i det kommunala självstyret.

Syftet med en reform kan vara så viktigt att en inskränkning av det kommunala självstyret är motiverat. En sådan begränsning bör inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå de ändamål som har motiverat samma begränsning. I betänkandet resonerar dock utredningen själv om att det är möjligt att stärka skolans förutsättningar utan en fullskalig reform genom att genomföra delar av utredningens bedömningar. Vidare pekar utredningen på att det kan finnas helt andra åtgärder som i alla fall delvis kan realisera utredningens syften och bidra till en ökad likvärdighet. Stadsledningskontoret menar att utredningen inte i tillräcklig utsträckning visat att sådana

förändringar av styrningen som beskrivs är det mest effektiva sättet att åstadkomma bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet, för att det i tillräcklig utsträckning ska motivera omfattande inskränkningar i det kommunala självstyret.

Stadsledningskontoret menar därför att inför en fortsatt beslutsprocess behöver det beslutsunderlag som utredningen presenterat kompletteras med fördjupade resonemang kring om det finns andra mindre omfattande åtgärder som kan uppnå samma syfte utan att medföra den inskränkning i det kommunala självstyret och de omfattande konsekvenser och svårigheter som vissa av alternativen i betänkandet skulle innebära.

Beslutsunderlaget behöver kompletteras med förskoleverksamheten

Stadsledningskontoret delar förskoleförvaltningens bedömning att det är en brist att en utredning som syftar till ökad likvärdighet inte har omfattat förskolan, som är en viktig grund i det livslånga lärandet. Beslutsunderlaget bör kompletteras med detta perspektiv, eftersom den statliga styrningen behöver ta ett helhetsgrepp över hela utbildningssystemet, som också omfattar förskolan.

Utredningen beskriver behovet av en ny myndighet med systemansvar för skolan. Denna myndighet kommer att ha ett utökat systemansvar gentemot skolan, men också ha ett stödjande och styrande uppdrag gentemot förskolan. Den delen av uppdraget kommer sannolikt att påverkas av det i övrigt utökade uppdraget. Det behöver bör därför tydliggöras hur statens styrning av förskolan kan påverkas av utredningens olika inriktningar.

Utredningens bedömningar behöver utredas vidare och konkretiseras

SOU 2022:53 ska ses som ett beslutsunderlag, och utredningen menar att många frågor behöver utredas vidare. Stadsledningskontoret instämmer i detta. Merparten av utredningens bedömningar behöver också konkretiseras. Även om det kan konstateras att en fullskalig förändring i enlighet med alternativ 1 eller 2 är en omfattande reform går det inte att utifrån föreliggande underlag göra en närmare bedömning av genomförbarheten av flera av reformens olika delar och dess påverkan på skolans kvalitet och likvärdighet och elevers lärande.

Stadsledningskontoret instämmer vidare i utredningens bedömning att en större översyn av komvux bör genomföras. Bland annat innebär dagens finansiering av kommunal vuxenutbildning på årsbasis att det är svårt att skapa en långsiktighet i planeringen av utbudet. Ett stabilare och enhetligt statsbidrag kan minska den ryckigheten. Vidare instämmer stadsledningskontoret i att det finns behov av en utvärdering av lärarlegitimationen och om dess nuvarande utformning i bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft och kvaliteten i undervisningen.

Utredningen bedömer att statens systemansvar bör samlas i en ny myndighet. Även om stadsledningskontoret ser fördelar med att hålla ihop det statliga systemansvaret finns det en problematik i att samla tillsyn/granskning i samma myndighet som samtidigt ska arbeta med normering och stöd till huvudmän. Idag är denna verksamhet åtskild i två olika myndigheter. Frågan om myndighetsstrukturen behöver utredas vidare.

Stadsledningskontoret menar också att ett beslutsunderlag inför en styrreform tydligare behöver belysa friskolornas påverkan på skolsystemet för att ge en helhetsbild kring de utmaningar som finns inom skolan och som varit utredningens utgångspunkter.

Utformning av statlig finansiering och dess konsekvenser även för annan kommunal verksamhet behöver utredas

Stadsledningskontoret bedömer att betänkandet saknar tillräckliga resonemang om vilka konsekvenser exempelvis en skatteväxling mellan kommun och stat vid en statlig finansiering av skolan skulle innebära för andra kommunala verksamheter så som förskola, äldreomsorg och verksamhet för personer med funktionsnedsättning. Det framgår inte av utredningen på vilka grunder dessa verksamheter skulle vara mindre prioriterade. Utredningen har heller inte i tillräcklig utsträckning belyst hur och i vilken omfattning andra sätt att tilldela resurser till skolan över tid påverkar resurstilldelningen till andra kommunala verksamheter.

En statlig finansiering av skolan och en statlig fördelning av resurser mellan huvudmän innebär både inom utredningens alternativ 1 och 2 en stor förändring för såväl skolor som huvudmän och annan kommunal verksamhet. Mot bakgrund av detta är det enligt stadsledningskontoret viktigt att inför ett eventuellt beslut noga utreda hur övergångsregler kan utformas. Verksamheterna måste ges rimligt med tid för omställning.

Statlig finansiering och kommunalt huvudmannaskap innebär risk för otydliga ansvarsförhållanden

Inom ramen för betänkandets alternativ 2 delar stadsledningskontoret grundskoleförvaltningens bedömning att det finns stora utmaningar med den beskrivna modellen där huvudmannaskapet för skolan ligger på kommunerna, men ansvaret för finansieringen helt eller till stora delar är statlig. Finansiering och resurstilldelning hänger nära samman med huvudmannaskapet, och den beskrivna modellen innebär att ansvar och befogenheter inte hänger ihop. Stadsledningskontoret menar, precis som grundskoleförvaltningen, att en sådan lösning medför en ökad risk för otydlig ansvarsfördelning mellan den kommunala och den statliga nivån, och att ansvarsutkrävandet för medborgarna därmed också försvåras. Det är vidare oklart hur statens ekonomistyrning i en sådan modell ska ske i förhållande till den kommunala huvudmannens styrning mot skolans kvalitetsmål. Utredningen menar också att en statlig finansiering bör finansieras genom en betydande skatteväxling mellan kommun och stat samtidigt som kommunen ansvarar för skolverksamheten. Det kommunala självstyret är starkt sammankopplat med kommunens beskattningsrätt för den verksamhet som kommunen ansvarar för att bedriva. Mot bakgrund av detta bedömer stadsledningskontoret att en sådan finansierings- och ansvarsmodell inte är en ändamålsenlig väg framåt.

Utredningen för också andra resonemang om olika sätt att stärka den statliga ekonomistyrningen när kommunen är huvudman för skolan. Flera av varianterna förefaller svåra att genomföra i praktiken. För att öka likvärdigheten förordar stadsledningskontoret, i stället för utredningens varianter med sektorsbidrag eller likvärdighetsbidrag, en modell med ökat generellt statsbidrag och införande av socioekonomiska komponenter i kostnadsutjämningsens delmodeller som berör skolan. Denna synpunkt har staden tidigare lämnat i sitt yttrande över En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28).

När det gäller finansieringen av skolan vill stadsledningskontoret också betona att resurstilldelning inte nödvändigtvis löser de utmaningar som finns inom skolan. Till exempel löser inte mer resurser kompetensförsörjningen i en situation med lärarbrist. Det är därför viktigt att en framtida styrreform också har fokus på hur pengarna bäst används,

och vilka andra åtgärder än finansieringen som måste genomföras för att komma till rätta med skolans utmaningar.

Stärkt statligt ansvarstagande kan behövas inom vissa områden

Utredningen lämnar flera olika bedömningar som syftar till att stärka den statliga styrningen av skolan. Inom vissa områden delar stadsledningskontoret utredningens bedömning att en stärkt styrning kan behövas. Här kan särskilt nämnas ett statligt strategiskt ansvar för skolans kompetensförsörjning samt ett ökat ansvarstagande för professionsutveckling. Det saknas dock bedömningar i betänkandet kring kompetensutveckling för yrkeslärare med behörighet i ämneskunskaper men som inte har lärarutbildning. Fortsatt utredning på området behöver omfatta även denna grupp.

Stadsledningskontoret bedömer det som positivt med ett ökat statligt ansvarstagande för it och digitalisering. Gemensamma digitala system kan bland annat underlätta hantering av data och dokumentation på ett likvärdigt och korrekt sätt. Möjligheten till statistik, analys och forskning utifrån insamlade data skulle också underlättas. Det finns dock en risk att en förändring där staten tar ett systemägarskap som innefattar drift av ett eller flera statliga system som är obligatoriska att använda ger försämrade förutsättningar för innovation, vilket riskerar hämma den digitaliseringsutvecklingen.

Vidare ser stadsledningskontoret positivt på att staten vidtar åtgärder som syftar till att höja kvaliteten på utbildning på entreprenad inom komvux. Det behövs en ökad enhetlighet kring sådan verksamhet ska genomföras.

Stadsledningskontoret är också positiva till ett statligt ansvar för mottagande inom särskolan, eftersom det kan stärka förutsättningarna för att upprätthålla kvaliteten i utredningsförfarandet i kommuner som genomför få utredningar. Det behöver utredas vidare hur staten kan ta ett ansvar för att säkerställa en tillräcklig kompetens om skolformernas målgrupp och om hur man bäst genomför utredningar och bedömningar. Det behövs också ett förtydligande kring var utredningsansvaret ligger för elever som går direkt från förskola till årskurs 1 utan att först ha gått i förskoleklass. Det är viktigt att den statliga myndighet som får ansvar för uppgiften utvecklar en fungerande samverkan med bland annat elevhälsan.

Staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling. Det är bra att praktisknära forskning, försöksverksamheten ULF samt förutsättningar för undervisningsutveckling betonas i utredningen. För att motverka glapp mellan teori och praktik behöver forskning i större utsträckning ta sin utgångspunkt i professionens frågeställningar, eftersom det ökar förutsättningarna för hög kvalitet i yrkesutövning och undervisning. Det behöver utredas vidare hur staten kan stödja och skapa förutsättningar att genom forskarskolor öka antalet forskarutbildade i skolan.

Utredningen bedömer att staten bör utveckla metoder och kunskap för att analysera och bedöma konsekvenserna av friskoleetableringar. Stadsledningskontoret instämmer i detta.

Inom vissa områden behöver styrningen vara lokalt förankrad

En stärkt statlig styrning av skolan kan innebära minskade möjligheter till anpassningar efter lokala behov och förhållanden. Här kan till exempel nämnas utredningens bedömning att hanteringen av önskemål om skola och skolplacering inom grundskolan bör vara ett ansvar för staten. Stadsledningskontoret, liksom grundskoleförvaltningen, instämmer inte i den bedömningen. En sådan process kräver stor kännedom om lokala

förhållanden. I annat fall är det inte möjligt för den placerande myndigheten att kunna ta hänsyn till alla de faktorer som behöver beaktas för att skolplaceringarna ska vara funktionella för skolhuvudmännen, och framför allt uppfattas som rimliga av elever och vårdnadshavare. Göteborgs Stad har tidigare framfört denna synpunkt i samband med sitt yttrande över remissen En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28). Dock skulle en statlig reglering av urvalskriterier vid skolplacering vara positivt för en likvärdig och rättssäker skolplaceringsprocess, då det skulle innebära samma regler för samtliga skolhuvudmän.

Ett annat exempel på behov av lokal anpassning gäller komvux. Lokala förhållanden inom till exempel en större stad som Göteborg kan innebära särskilda utmaningar. Vid ett förstatligande eller stärkt statlig styrning av vuxenutbildningen är det viktigt att beakta att det måste finnas möjlighet att kunna utgå från lokala förhållanden för att kunna möta behovet av vuxenutbildning utifrån både individens och arbetsmarknadens behov.

Vidare delar inte stadsledningskontoret utredningens bedömning att staten i ett system med kommunalt huvudmannaskap bör ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän. Många kommuner hanterar inte individuella ersättningar genom tilläggsbelopp. Även i framtiden kommer troligen majoriteten av eleverna med komplex problematik gå i en kommunal skola. Kommunen behöver ha kvar befogenheten att besluta om resurstilldelning för att kunna ta ansvaret för den enskilda eleven. En statlig ersättning som ska uppfylla statligt fastställda kriterier riskerar att försämra förutsättningarna för ett för eleven framgångsrikt samarbete mellan de lokala aktörerna.

Stadsledningskontoret vill också nämna de bedömningar utredningen gör kring statens ansvar för planering och dimensionering av utbildning, i det fall kommunen är fortsatt huvudman. Stadsledningskontoret bedömer att det finns en risk att modeller där utbildningsutbudet inom exempelvis gymnasieskolan fastställs genom nationella eller regionala ramar riskerar att vara kostnadsdrivande för kommunerna, om det är kommunerna som ska finansiera utbildningen. Exempelvis kräver vissa yrkesutbildningar kostsamma investeringar. Är statens dimensionering felaktig finns det risk för att utbildningsplatser står tomma och att kommunerna får bära kostnaden för dessa investeringar. Exemplet visar på svårigheten med en stärkt statlig styrning med bibehållet kommunalt ansvar för finansiering av skolverksamheten. Hur ett eventuellt stärkt statligt ansvar för planering och dimensionering ska gå till behöver utredas vidare. Det finns också behov att belysa hur ett ökat statligt systemansvar påverkar dimensionering och mottagningsförfarandet avseende introduktionsprogram i fortsatt utredningsarbete.

I betänkandet förs resonemang om att tilldelningen av resurser till fristående huvudmän bör separeras från den kommunala skolfinansieringen, och att tilldelningen bör skötas av staten i stället för de enskilda kommunerna. Det finns risk för att en sådan nationell resurstilldelning till friskolor bland annat inte tar tillräcklig hänsyn till skillnader mellan de kommuner där friskolorna etablerar sig vad gäller nivån på den kommunala skolpengen. Enskilda huvudmän kan i ett sådant system därmed komma att få både konkurrensfördelar och -nackdelar jämfört med den kommunala skolan. Förändringar som omfattar finansiering av fristående skolor har påverkan både på skolhuvudmännens och kommunernas planeringsförutsättningar. Utredningen har inte tillräckligt belyst konsekvenserna för skolsystemet som helhet vid en statlig finansiering av enskilda huvudmän och frågan bör utredas vidare.

Omfattningen av den samlade styrningen behöver ses över

Stadsledningskontoret vill också betona att en ökad statlig styrning inte löser en bristande kapacitet hos huvudmännen, om huvudmännen inte har kapacitet att omhänderta styrningen. Bland annat konstateras det i utredningen Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) att många kommuner inte har kapacitet att leva upp till den idag redan omfattande statliga styrningen. Vid mer statlig styrning kan denna typ av kapacitetsbrist bli mer omfattande. Det är viktigt att staten hittar en balans mellan mängden styrning och huvudmännens förmåga att omsätta den. Det finns annars risk för att den statliga styrningen inte får önskade effekter.

Stadsledningskontoret instämmer därför i utredningens bedömning att ett förstärkt statligt systemansvar behöver omfattas av en översyn den statliga styrningens inriktning, omfattning och utformning så att styrningens olika delar bildar en helhet som stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla utbildning av god kvalitet. Styrningen behöver vara ändamålsenlig, sammanhållen och långsiktig styrmodell och inte är mer komplicerad än nödvändigt. Det är positivt att utredningen påtalar vikten av att den uppföljning som staten tar initiativ till inom ramen för kvalitetssystemet också behöver vara användbar för huvudmännen.

Förändrad styrning kan påverka samverkan mellan skola och annan verksamhet

Skolhuvudmännen behöver samverka med många olika aktörer både på en samhällsnivå och på individnivå. I stor utsträckning sker samverkan mellan skolan och andra kommunala aktörer som till exempel socialtjänst och förskola, men också bland annat med regional hälso- och sjukvård och det lokala föreningslivet. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömningar att det kan finnas utmaningar kopplat till samverkan mellan kommun och stat vid förändrat huvudmannaskap för skolan. Etablerade samverkansformer mellan skola och andra kommunala verksamheter riskerar bland annat att, i alla fall tillfälligt, tappa kraft vid byte av huvudman. Stadsledningskontoret instämmer i utredningens bedömning att staten bör utveckla former för samverkan med angränsande kommunala verksamheter så som förskola, kulturskola och socialtjänst

Även i det fall kommunen behåller huvudmannaskapet finns bedömer stadsledningskontoret att det finns risk för försvärad samverkan mellan kommunal skola och andra kommunala verksamheter i det fall skolan har en separat statlig finansiering, till exempel vad gäller socialtjänstens medverkan i skolverksamheten. Detta är viktigt att beakta vid en förändrad styrning, och konsekvenserna för samverkan mellan kommunala verksamheter vid en separat finansiering av skolan bör belysas ytterligare.

Reformen behöver ha en tydlig implementering och finansiering

I det fortsatta arbetet behöver de nationella beslutsfattarna ta ställning till hur omfattande en eventuell reform av skolans styrning ska vara. Oavsett hur långt staten vill gå i att stärka sin styrning delar Stadsledningskontoret utredningens bedömning att det behöver finnas långsiktiga överenskommelser och en tydlig strategi för en lyckad implementering av en så pass stor reform som betänkandet omfattar. Stadsledningskontoret instämmer i att en eventuell reform behöver utvärderas. Stadsledningskontoret vill också betona att reformer är resurskrävande, i synnerhet när det är av den storlek som beskrivs i föreliggande betänkande. I en fortsatt utrednings- och beslutsprocess är det därför av stor vikt att även denna fråga behandlas. Kommunerna behöver ersättas i enlighet med

finansieringsprincipen vid ett eventuellt genomförande, så att inte resurser tas från skola eller annan kommunal verksamhet för att genomföra en statlig reform.

Det finns avgränsade bedömningar i betänkandet som kan få ekonomiska konsekvenser för kommunerna, även om endast delar av reformen genomförs. Det handlar till exempel statens ansvar för planering och dimensionering av utbildning, i det fall kommunen är fortsatt huvudman. Om ett utbildningsutbud fastställs genom nationella eller regionala ramar kan det vara kostnadsdrivande för kommunerna, om det är kommunerna som ska finansiera utbildningen. Till exempel innebär vissa yrkesutbildningar inom gymnasiet kostsamma investeringar. Är statens dimensionering felaktig så att utbildningsplatser står tomma är det kommunen som får bära dessa kostnaden. Ett annat exempel är kompetensutveckling inom ramen för professionsprogrammet som sannolikt innebär kostnader för kommunerna när personal behöver frigöras från ordinarie arbetsuppgifter. Staten bör kompensera huvudmännen för sådana kostnader.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan (U 2020:07) har haft i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap eller stärkt statligt ansvar för skolan. I utredningen har alla skolformer utom förskolan ingått. Även fritidshemmet, som inte är en skolform, har ingått. För förskolan har uppdraget varit att analysera vilka konsekvenser det skulle få om huvudmannaskapet för den skolformen är oförändrat medan övriga skolformer får ett statligt huvudmannaskap.

Att utredningen ska ta fram ett beslutsunderlag innebär att vi inte lämnar skarpa förslag eller författningsförslag, utan bedömningar. Innan våra bedömningar eventuellt kan realiseras krävs ytterligare utredning. Som uppdraget är formulerat ska vi inte heller ta ställning till *om* skolan ska förstatligas, utan vår uppgift är att beskriva *hur* detta kan göras. När vi har överlämnat beslutsunderlaget blir det beslutsfattarnas uppgift att avgöra om ett förstatligande eller ett ökat statligt ansvar för skolan ska tas vidare, och i så fall på vilket sätt. Utöver bedömningarna pekar vi i betänkandet på mängder av möjliga sätt att utveckla det svenska skolsystemet, både i stort och i smått. Det handlar om tänkbara utredningar, initiativ, regleringar och förändringsarbeten. Dessa frågor behöver prövas och utredas vidare i ett eventuellt fortsatt arbete med att förändra skolsystemet.

Under arbetet har vi haft många externa kontakter för att samla in underlag, stämma av beskrivningar av problembild, bakgrund och nuläge samt diskutera tänkbara lösningar för ett eventuellt framtida förstatligande eller stärkt statligt ansvarstagande för skolan. Våra texter grundar sig också på många skriftliga källor. Dessutom har OECD för vår räkning arrangerat ett seminarium med internationell repre-

sensation och publicerat en skriftlig rapport med utgångspunkt bland annat i seminariet.

Utgångspunkter och problembild

Att förstatliga skolan eller stärka statens ansvar skulle främst bli en styrnings- och strukturreform, som inte primärt avser skolans inre arbete. Däremot är syftet att ge bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. För att åstadkomma detta måste skolans kärna – undervisningen och mötet mellan lärare och elev – ges de bästa förutsättningarna. I detta ingår också att lärare och rektorer, som ansvarar för undervisningen, måste ha goda förutsättningar för sitt arbete. Trots att utredningens uppdrag är av styrnings- och strukturkaraktär är det alltså viktiga utgångspunkter att undervisningen och eleverna ska stå i centrum vid en eventuell förändring av skolsystemet.

En annan viktig utgångspunkt är att skolverksamheten i grunden fungerar bra i dag. I väldigt många klassrum möts engagerade lärare och elever, och där sker undervisning av hög kvalitet. Andra funktioner som elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, skolbibliotek samt skolmåltider bidrar också till att utbildningen fungerar som en helhet. Men under de senaste decennierna har olika utredningar och rapporter även visat på problem i skolsystemet. Dit hör att kunskapsresultaten och likvärdigheten har försämrats, även om resultaten på senare tid har vänt uppåt. När det gäller kommunal vuxenutbildning (komvux) visar rapporter att alla elever inte får tillgång till den utbildning de behöver.

I dag är ansvaret för skolan delat mellan stat och kommun. Statens styrning innebär att riksdag och regering har ett övergripande nationellt ansvar för resultat och utveckling. Staten anger nationella mål och riktlinjer som ska garantera att utbildningen i landet blir likvärdig och håller en hög kvalitet. Vidare styr staten skolväsendet genom sina skolmyndigheter. Kommunerna i sin tur har dubbla roller, dels som huvudmän för kommunala skolor och komvux, dels som hemkommuner för de barn, unga och vuxna som bor i kommunen. I skolsystemet finns också enskilda huvudmän som driver fristående skolor. Komvux har inga enskilda huvudmän, men där kan enskilda utbildningsanordnare bedriva utbildning på entreprenad inom ramen för det kommunala huvudmannaskapet.

Såväl OECD som Skolkommissionen har pekat på att den svenska skolans nuvarande rollfördelning är problematisk och att det finns oklarheter på flera nivåer i styrkedjan. Utöver de oklara ansvarsförhållandena finns bland annat en splittrad nationell styrning, bristande kapacitet hos många huvudmän, brister i resursfördelningen, en otillräcklig kompetensförsörjning till skolan och otillräckliga förutsättningar för professionsutveckling.

Bakgrund och nuläge

Statens ansvar för skolan har varierat över tid

Dagens ansvarsfördelning mellan stat och kommun utformades i princip i samband med den så kallade kommunaliseringen 1991. Då gick också den svenska skolan från att vara i huvudsak regelstyrd till att bli mål- och resultatstyrd. Ungefär samtidigt infördes friskolereformen och skolvalet, som bland annat medförde en snabb ökning av antalet fristående skolor.

Kommunaliseringen var egentligen resultatet av en lång decentraliseringstrend. Under mellan- och efterkrigstiden hade den svenska skolan haft en ganska stark central styrning. På 1970-talet inleddes den decentralisering som sedan ledde fram till kommunaliseringsreformen. Både riksdag och regering poängterade dock i samband med reformen att utbildningens likvärdighet över landet inte fick äventyras. Likvärdigheten skulle garanteras genom att staten behöll vissa styrmedel, bland annat tydliga läroplaner, lärarutbildningen och den ekonomiska styrningen. Men efter kommunaliseringen förändrades och i vissa fall avvecklades dessa styrmedel, och decentraliseringen och avregleringen gick därmed längre än det först var tänkt. Decentraliseringen förstärktes också av friskolereformen, bland annat genom att elever och föräldrar via skolvalet samt nya skolaktörer fick ett större inflytande över skolan än de tidigare hade haft.

I slutet av 1990-talet inleddes sedan en period där staten gradvis började återta ett allt större ansvar för skolväsendet och utöva tydligare styrning. Det statliga ansvarstagandet har därefter ökat ytterligare och staten har successivt stärkt sin styrning av skolväsendet. Trots denna utveckling finns uppfattningen att det inte räcker, utan att staten bör ta ett ännu större ansvar för skolan, eller i alla fall delar av skolverksamheten. Det är framför allt när det gäller skolans finansiering som ett

ökat statligt ansvar efterfrågas, men också i fråga om ökad statlig närvaro på regional nivå för att stödja huvudmännen. Regeringen och olika utredningar har lämnat förslag inom båda dessa områden. Exempelvis kommer Skolverket att inrätta regionala kontor med start 2022.

Skolan styrs på olika nivåer

Som tidigare nämnts är ansvaret för skolan delat, vilket alltid har varit fallet. Även om ansvaret har varierat över tid har skolan som helhet aldrig varit helt statlig eller helt kommunal. Det delade ansvaret gör att även styrningen av skolan sker på olika samhällsnivåer.

På nationell nivå styrs skolväsendet av riksdag och regering, som i sin tur ger uppdrag till de ansvariga skolmyndigheterna. Den statliga styrningen är delvis överlappande och har över tid blivit mer omfattande och detaljerad. Hos dagens skolmyndigheter – Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet – finns vissa uppgifter som vilar på flera myndigheter. Det gäller till exempel olika typer av stöd till skolväsendet, utbetalning av statliga bidrag och forskningsrelaterade frågor.

Styrningen på huvudmannanivå utförs av både offentliga och enskilda huvudmän. Huvudmännen har enligt skollagen ett övergripande ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med skolans författningar. Kärnan i utbildningen är självklart undervisningen, men huvudmännens ansvar omfattar också många andra delar, bland annat elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, skolbibliotek och lärverktyg, skolmältider samt lokaler. När myndigheter, organisationer och olika utredningar har granskat utbildningens olika delar är en återkommande slutsats att elevernas tillgång till de olika funktionerna och kompetenserna varierar mellan huvudmän och skolor, såväl kommunala som fristående. En annan återkommande slutsats är att utbildningens olika delar inte är integrerade med varandra och inte heller omfattas av det systematiska kvalitetsarbetet. Därför motsvarar de inte alltid elevernas behov.

Kommunerna har utöver sitt huvudmannaskap för de kommunala skolorna och komvux ett grundläggande planerings- och finansieringsansvar för utbildningen. Detta ansvar följer av att kommunerna också är hemkommuner för de barn, unga och vuxna som bor i kommunen. I hemkommunsansvaret ingår bland annat att ansvara för att

utbildning kommer till stånd, fördela resurser till utbildningen, bevaka skolplikten, besluta om mottagande av elever i grundsärskolan och gymnasiesärskolan,¹ ansvara för skolskjuts, ha aktivitetsansvar för ungdomarna i kommunen samt ansvara för att söka upp, vägleda och upprätta individuella studieplaner för individer i behov av komvux. På samma sätt som för huvudmannauppgifterna finns det variationer och brister i kommuners hantering och organisering av dessa hemkommunsuppgifter.

Utöver kommuner och enskilda huvudmän utövar rektorer och lärare professionell styrning på lokal nivå. Rektorer ska bland annat leda och samordna det pedagogiska arbetet, verka för att utbildningen utvecklas, besluta om sin enhets inre organisation samt fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov. Lärare har bland annat ansvar för den undervisning de bedriver och för att sätta betyg.

Skolan är kommunernas största verksamhet

För kommunerna är skolan den volymmässigt största verksamheten. År 2020 uppgick kommunernas totala kostnader till drygt 715 miljarder kronor. Av dessa utgjorde kostnaderna för pedagogisk verksamhet drygt 310 miljarder kronor (då är även förskolan inräknad trots att den inte ingår i utredningens uppdrag). Som jämförelse kan nämnas att den andra stora kostnadsposten – vård och omsorg – uppgick till drygt 272 miljarder kronor. Av samtliga anställda i kommunal verksamhet i november 2020 fanns 44 procent inom skolväsendet och 32 procent inom vård och omsorg.

Huvudmännen har olika förutsättningar att hantera sitt ansvar för skolan

Det finns närmare 1 100 huvudmän i de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag. Om man även räknar med förskolan finns det ungefär 2 800 huvudmän. Vid sidan av de 290 kommunala huvudmännen finns cirka 800 enskilda huvudmän. Sammantaget drev de kommunala huvudmännen 3 957 grundskolor och 812 gym-

¹ Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

nasieskolor läsåret 2020/2021. De enskilda huvudmännen drev samma läsår totalt 822 fristående grundskolor och 449 fristående gymnasieskolor. En majoritet av eleverna i grund- och gymnasieskolan går i en kommunal skola, men omkring 15 procent av grundskoleeleverna och nästan 30 procent av gymnasieeleverna går i en fristående skola.

Många kommuner är små

Alla kommuner har i grunden samma ansvar för skolverksamheten, både i sin roll som huvudman och i sin roll som hemkommun. Men det finns stora skillnader i kommunernas förutsättningar att hantera sitt ansvar. Skillnaderna i storlek mellan kommuner är påfallande, från fler än 975 000 invånare till färre än 2 400 invånare. En genomsnittlig svensk kommun har omkring 35 000 invånare, men många kommuner är betydligt mindre än så och mediankommunen hade 2020 runt 16 000 invånare. För små kommuner kan det vara svårt att ha den kapacitet och kompetens som krävs för att fullt ut bedriva skolverksamheten.

Många av de enskilda huvudmännen är också små

Även för enskilda huvudmän varierar förutsättningarna. Den typiska fristående skolan har en allmän pedagogisk inriktning, drivs av ett aktiebolag och finns i en storstadsregion. Men variationen är stor också här.

Det man kan konstatera är att många fristående skolor är små, och att de flesta enskilda huvudmän bara driver en enda skola. Som exempel kan nämnas att över en tredjedel av de fristående grundskolorna hade färre än 100 elever läsåret 2020/2021. Och nästan 9 av 10 av de enskilda huvudmännen för grundskolan hade bara en skolenhet. Samtidigt finns några riktigt stora enskilda huvudmän. Som exempel var den största enskilda huvudmannen i grundskolan, uttryckt i antalet elever, större än alla kommunala huvudmän förutom Stockholm, Göteborg och Malmö.

På samma sätt som för kommunerna kan det vara svårt för små enskilda huvudmän att fullt ut sköta sitt uppdrag.

Skolan finansieras av kommunalskatt och av generella och riktade statsbidrag

Den svenska skolan är i princip helt finansierad av offentliga medel. Det är kommunerna som via kommunalskatten finansierar skolan. Därutöver får kommunerna generella statsbidrag som de disponerar fritt och riktade statsbidrag för specifika insatser. Det generella statsbidraget ges via det kommunalekonomiska utjämnningssystemet. Omfattningen av de riktade statsbidragen till skolan har varierat över tid. På senare år har de riktade statsbidragen blivit mer omfattande och därmed kommit att spela en större roll för skolans finansiering. De riktade statsbidragen har dock mött kritik, bland annat för att de försvårar långsiktig planering, leder till kortsiktighet i verksamheten samt skapar administrativt merarbete för huvudmännen i fråga om att bevaka, söka och redovisa bidragen.

Totalt sett kostade de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag drygt 224 miljarder kronor under 2020. Den största kostnadsposten är undervisningskostnader, som svarar för mer än hälften av de totala kostnaderna i de flesta skolformerna.

Det finns stora skillnader mellan kommuner när det gäller kostnaden per elev. En del av skillnaderna har en naturlig förklaring. Skolan kostar olika mycket i olika kommuner beroende på faktorer som är svåra att påverka, exempelvis löneläge, bebyggelsestruktur och demografisk utveckling. Det är också rimligt att skolan kostar mer där behovet av stödinsatser är större. Men en betydande del av skillnaderna beror på annat än verksamhetens och elevernas förutsättningar, till exempel att olika kommuner har olika ambition för och effektivitet i skolverksamheten.

Resurser ska fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov

Utöver att ansvara för den huvudsakliga tilldelningen av resurser till skolväsendet har kommunerna ett övergripande ansvar för resursfördelningen, både till de egna skolorna och till enskilda huvudmän och utbildningsanordnare.

Hur resursfördelningen ska gå till är i huvudsak en kommunal fråga. Men skollagen ställer krav dels på att resurser ska fördelas med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov, dels på hur bidra-

gen till enskilda huvudmän ska fördelas. Bestämmelsen om resurser efter behov rör fördelningen såväl till kommunernas egna verksamheter som till de enskilda huvudmännen. Skollagen reglerar dock inte närmare *hur* resurserna ska fördelas inom kommunen. När det gäller ersättningen till de enskilda huvudmännen finns däremot detaljerade bestämmelser om hur resursfördelningen ska gå till. Principen är att kommunerna ska ersätta de enskilda huvudmännen utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning till de egna skolorna genom ett så kallat grundbelopp för varje elev. Utöver grundbeloppet ska kommunerna under vissa omständigheter lämna tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Ersättningen i gymnasieskolan är dessutom differentierad efter program och eventuell inriktning.

Även när det gäller resursfördelningen finns det stora skillnader mellan olika kommuner. En majoritet av kommunerna omfördelar resurser i grundskolan utifrån förutsättningar och behov genom en resursmodell som tar hänsyn till skillnader i elevernas socioekonomiska bakgrund. Men trots skollagens bestämmelse om att resurser ska fördelas kompensatoriskt är det drygt 4 av 10 kommuner som inte tillämpar någon socioekonomisk omfördelning inom grundskolan. Vilken resursfördelningsmodell som används varierar också mellan kommunerna. I gymnasieskolan är det mindre vanligt att det sker en socioekonomisk omfördelning än i grundskolan.

Ungefär 200 000 är sysselsatta i den kommunala skolan

Skolan är en stor arbetsplats. År 2020 var cirka 200 000 årsarbetskrafter sysselsatta i den kommunala skolan. Lärarna var den största yrkesgruppen, följt av elevassistenter och ledningspersonal.

Lärare i kommunala skolor är oftast anställda av huvudmannen, inte på en särskild skolenhet. För lärare och andra yrkesgrupper som arbetar inom komvux på entreprenad, är det den enskilda utbildningsanordnaren som är arbetsgivare, inte huvudmannen. Skolpersonal kan arbeta både inom olika skolverksamheter och inom olika kommunala verksamheter.

Sedan kommunaliseringen har staten ingen avtalsrelation med lärare, skolledare eller studie- och yrkesvägledare. Däremot finns fortfarande viss annan reglering kvar kring tjänsterna, framför allt i fråga

om vem som får anställas. För att kunna tillsvidareanställas som lärare krävs lärarlegitimation. För att få anställas som rektor krävs enligt skollagen att man genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt. Skolpersonalens anställningsvillkor bestäms i förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Det finns vissa skillnader i villkor mellan statliga och kommunala avtal, exempelvis gällande arbetstid, semester och pension.

Det finns utmaningar för skolan när det gäller att vara en attraktiv arbetsgivare

En av dagens stora utmaningar är kompetensförsörjningen till skolan. Trots att lärarbehörigheten nu ökar är bristen på behöriga lärare stor. Skolverket har beräknat att examinationsbehovet av lärare och förskollärare kommer att uppgå till cirka 153 000 under perioden fram till 2035. Samtidigt beräknas endast cirka 141 000 lärare och förskollärare examineras under perioden. Det innebär att det enligt Skolverkets prognos kommer att saknas cirka 12 000 behöriga lärare och förskollärare 2035. Denna prognos har skrivits ner jämfört med tidigare prognoser, eftersom antalet barn och unga förväntas minska något under kommande femtonårsperiod. Lärarbristen varierar också stort mellan såväl olika lärarkategorier som olika regioner i Sverige. Därtill har skolor med svaga förutsättningar i genomsnitt färre behöriga lärare samt lärare med kortare erfarenhet och lägre utbildningsnivå än skolor med starka förutsättningar. Både svenska lärare och rektorer stannar också kortare tid på sin skola jämfört med i andra länder, något som leder till bristande kontinuitet.

Flera faktorer påverkar lärares, skolledares och annan skolpersonals arbetsmiljö. Som exempel upplever många lärare och rektorer en hög arbetsbelastning. Administrativt arbete och dokumentation leder till stress och tar tid från både lärares och rektorers kärnuppgifter – undervisningen respektive det pedagogiska ledarskapet. Att dokumentera mer än vad som behövs kan även ses som ett uttryck för lärares och rektorers minskade handlingsutrymme och autonomi. På senare år har det blivit vanligare att skolpersonal utsätts för hot och våld. Det finns också brister vad gäller den fysiska arbetsmiljön. Dessutom anser få lärare att läraryrket har hög status i samhället.

Ytterligare en faktor som påverkar skolpersonalens arbetssituation är tillgången till kompetensutveckling. I internationell jämförelse ligger svenska lärare på OECD-snittet vad gäller att ha deltagit i någon typ av kompetensutveckling. Däremot ägnar svenska lärare mindre tid åt detta än i andra länder. Huvudmännen har också olika kapacitet att erbjuda kompetensutveckling till såväl lärare som rektorer.

Slutsatser

Utifrån den bild som ges av bakgrunden och nuläget drar utredningen följande slutsatser:

- Det svenska skolsystemet har alltför många styraktörer, på både nationell och lokal nivå. Ansvarsfördelningen är inte tydlig, och ansvar och befogenheter hänger inte alltid ihop. Systemet är splittrat och kännetecknas snarare av att vara summan av många lokala skolsystem än ett sammanhållet nationellt skolsystem.
- Den statliga styrningen är omfattande och detaljerad och inte anpassad efter huvudmännens varierande förutsättningar. För att göra den statliga styrningen mer ändamålsenlig kan viss styrning behöva minska eller avvecklas. Nuvarande skolmyndighetsstruktur har sina förtjänster, men också sina brister, bland annat att det finns flera myndigheter som delvis har överlappande uppdrag.
- Kapaciteten att styra på den lokala nivån varierar. Alla kommuner har inte tillräcklig kapacitet för sitt uppdrag. Som exempel styr många kommuner inte sin resursfördelning på det sätt som riksdag och regering har bestämt. Inte heller förmår alla kommuner att analysera verksamhetens resultat och sedan anpassa resursfördelningen och styrningen efter detta. Förmågan att fatta beslut om placering i grundsärskolan och gymnasiesärskolan varierar också.
- Alla huvudmän – kommunala och enskilda – har inte heller den kapacitet som krävs för att de fullt ut ska klara sitt uppdrag att driva, följa upp och utveckla den verksamhet som de ansvarar för.
- Ansvaret för kompetensförsörjningen till skolan är fördelat på många aktörer och ingen myndighet har ett övergripande ansvar för en strategisk kompetensförsörjning. Lärares och rektors möjligheter till professionsutveckling ser också olika ut, bland annat

för att huvudmännens kapacitet att erbjuda kompetensutveckling varierar och för att kompetensutvecklingsinsatserna ofta är koppade till den befintliga skolan, verksamheten eller huvudmannen.

- Skolsystemets konstruktion kan vara alltför komplicerad och komplex, och det finns en brist på kunskap om vad olika aktörer förväntas göra. Inte heller lyckas skolsystemet i tillräcklig utsträckning bidra till och underlätta för huvudmän, skolor och verksamheter att lösa sina uppgifter. På det hela taget styr och stödjer inte systemet aktörerna tillräckligt mycket så att det skapar goda förutsättningar för likvärdighet och hög kvalitet.

Mot denna bakgrund menar vi att det behövs förändringar av det svenska skolsystemet av mer grundläggande karaktär. I enlighet med våra direktiv lägger vi därför fram två möjliga alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem: ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan.

Bedömningar

Två alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem

Utredningen beskriver två alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem. I båda alternativen skiljer vi mellan ansvaret för skolsystemet, härafter benämnt *systemansvar*, och ansvaret som huvudman.

I *det första alternativet*, med ett fullgånget förstatligande av skolan, har staten både systemansvar och huvudmannaansvar. Systemansvaret inbegriper såväl offentliga skolor och komvux som fristående skolor. Det innebär bland annat att staten tar över kommunernas ansvar för fördelning av ekonomiska resurser till skolan.

I detta alternativ har staten också huvudmannaansvar för de offentliga skolorna och för komvux. Det innebär bland annat att staten har lednings- och driftsansvar för de offentliga skolorna samt arbetsgivaransvar för all offentligt anställd skolpersonal. Inom komvux kan huvudmannaskapet vara skilt från lednings-, drifts- och arbetsgivaransvaret om utbildningen bedrivs på entreprenad. Då ligger detta ansvar i stället på de enskilda utbildningsanordnarna. Fristående skolor har fortfarande enskilda huvudmän och ingen förändring sker jäm-

fört med i dag vad gäller lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa.

Det finns två nya skolmyndigheter i stället för Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen. En myndighet hanterar statens systemansvar för skolan och arbetar med styrning och stöd både till de offentliga skolorna och komvux samt till de fristående skolorna. En annan myndighet hanterar huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux.

I *det andra alternativet* förstärker staten sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan. Det är också i frågan om huvudmannaskapet den stora skillnaden jämfört med det första alternativet ligger: i detta alternativ har kommunerna kvar huvudmannaansvaret för de kommunala skolorna och komvux. Fristående skolor har fortfarande enskilda huvudmän och ingen förändring sker jämfört med i dag vad gäller lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa.

På samma sätt som i alternativet med ett fullgånget förstatligande har staten systemansvar såväl för kommunala skolor och komvux som för fristående skolor. Systemansvaret kan däremot se lite annorlunda ut i jämförelse med det fullgångna förstatligandet, eftersom det behöver anpassas till att det finns fler huvudmän i detta alternativ. Det kommer också att uppstå en skillnad i ansvaret för resursfördelningen där kommunerna i olika grad, utifrån de varianter som utredningen skisserar, behåller ett visst ansvar.

Avseende skolmyndigheter finns den systemansvariga myndigheten även i detta alternativ, men det finns ingen ny myndighet med huvudmannaansvar.

Alternativ 1 – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan

Inom ramen för det första alternativet – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan – gör utredningen nedanstående bedömningar. Bedömningarna är grupperade inom olika områden: systemansvar, ekonomi, kompetens, huvudmannaskap och skolmyndigheter. Ansvar för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser, för obligatoriska kvalitetsdialoger med efterföljande kapacitetshöjande stöd samt för professionsutveckling och kompetensförsörjning till skolan är centrala delar i det statliga systemansvaret.

Statligt systemansvar för skolan

- Staten bör i organiseringen av sin skolverksamhet skilja på systemansvar och huvudmannaskap. Medan systemansvaret omfattar alla huvudmän, skolor och verksamheter rör huvudmannaskapet endast de offentliga skolorna och komvux.
- Staten bör ta det samlade ansvaret för styrningen av skolan och därmed ta över kommunernas roll som styraktörer, inklusive den ekonomiska styrningen av skolan. Staten bör också se över och vid behov ompröva den nuvarande styrningens inriktning, omfattning och utformning.
- Staten bör i sin roll som systemansvarig ta ett större ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning i olika skolformer. Inom ramen för systemansvaret bör staten bland annat ansvara för ett gemensamt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan samt för att alla skolpliktiga barn har en skolplacering. Staten bör också ha ansvaret för en gemensam antagningsorganisation i gymnasieskolan. Ansvaret för planering och dimensionering bör även omfatta etableringen av fristående skolor.
- Staten bör ta ett samlat ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola.
- Staten bör ge kapacitetshöjande stöd till huvudmän, skolor och verksamheter, både offentliga och fristående. Stödet bör ges med utgångspunkt i obligatoriska kvalitetsdialoger mellan staten och huvudmännen – såväl den statliga som de enskilda.
- Staten bör ta ett ökat ansvar för uppföljning och utvärdering av skolsystemet och av skolreformer.
- Staten bör ta ett övergripande ansvar för att samordna frågor om digitalisering och effektiva it-lösningar. Staten bör också utveckla och administrera it-system som är gemensamma för hela skolsystemet.
- Kommunerna bör i sin roll som hemkommuner, även vid ett fullgånget förstatligande, ha ett fortsatt ansvar för skolskjuts, samordning av insatser vid problematisk frånvaro, det kommunala aktivitetsansvaret och den uppsökande verksamheten för individer i behov av komvux.

Ekonomiska resurser till skolan

- Staten bör ta det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan.
- Följande principer bör vara vägledande för en nationell fördelning av resurser till skolan:
 - Resursfördelningen bör riktas till huvudmän – inte till skolenheter.
 - Resursfördelningen bör spegla skillnader i behov, kostnadsläge och ansvar.
 - Resursfördelningen bör vara begriplig, transparent och förutsägbar.
 - Resursfördelningen bör skapa stabila förutsättningar för undervisningen.
 - Resursfördelningen bör i liten utsträckning påverka hur huvudmännen väljer att utforma sin organisation.
 - Resursfördelningen bör i liten utsträckning ske via riktade statsbidrag.
- En nationell resursfördelningsmodell bör införas för grundskolan och förskoleklassen. Den bör baseras på följande ersättningsgrunder:
 - en grundersättning per elev
 - ett strukturtillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika strukturella förutsättningar
 - ett ansvarstillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika ansvar enligt lagstiftningen
 - ett individtillägg, dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning.

Den nationella resursfördelningsmodellen för grundskolan och förskoleklassen bör utredas vidare innan den kan implementeras, bland annat eftersom modellen kräver författningsändringar.

- En nationell resursfördelningsmodell bör införas för gymnasieskolan. Den bör baseras på samma ersättningsgrunder som för grundskolan och förskoleklassen. Men grundersättningen bör därutöver vara differentierad per program och i förekommande fall inriktning. Även för gymnasieskolan bör resursfördelningsmodellen utredas vidare.
- Den statliga huvudmannen bör ansvara för att ta fram egna resursfördelningsmodeller för de olika skolformsdelarna inom komvux. Ovanstående principer bör vara vägledande för den statliga huvudmannens arbete med att fördela resurser.
- Nationella resursfördelningsmodeller för grundsärskolan, gymnasiesärskolan och fritidshemmet bör utredas vidare. För specialskolan och sameskolan bör finansieringen utredas vidare i relation till en statlig finansiering för de övriga skolformerna.
- Systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör ses över i särskild ordning.
- En skatteväxling mellan staten och kommunerna krävs om staten ska ta över finansieringen av skolan vid ett fullgånget förstatligande. En sådan skatteväxling bör utredas i särskild ordning. Utredningen bör bland annat föreslå hur en skatteväxling ska gå till samt analysera konsekvenser för det kommunalekonomiska utjämningsystemet och den kommunala beskattningsrätten.

Lärares och skolledares kompetens

- Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör det fortsatt vara huvudmännens ansvar att se till att personalen får kompetensutveckling. Men staten bör också, inom ramen för systemansvaret, öka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Detta bör göras genom att staten bygger vidare på det nationella professionsprogrammets ramverk. Den systemansvariga myndigheten bör därför få till uppgift att säkerställa att det finns ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet. Vidare bör staten säkerställa lärares och rektorers möjligheter till finansiering av kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten, via det samlade statsbidraget för fortbildning och via omställningsstudiestödet.

- Staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskaper och erfarenheter som lärare utvecklar i olika professionsutvecklande insatser bidrar till att utveckla undervisningen. Staten bör därmed främja lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling så att fler lärare än i dag får möjlighet att delta antingen i praktiktäta forskning eller i annan systematisk utveckling av undervisningen.
- Staten bör säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna. Universitet och högskolor bör därför se till att ämnes- och yrkesläraryrkesutbildningar förbereder alla studenter för att undervisa inom komvux. Den systemansvariga myndigheten bör också säkerställa att kompetensutvecklingsutbudet som myndigheten ansvarar för innehåller insatser som är relevanta för lärare inom komvux.
- Staten bör, inom ramen för systemansvaret, öka sitt ansvarstagande för kompetensförsörjningen till skolan. Den systemansvariga myndigheten bör därför få ett nationellt och strategiskt ansvar för detta. I ansvaret bör ingå att ha överblick över skolans kompetensbehov, samverka med relevanta aktörer och stödja skolans huvudmän i den strategiska kompetensförsörjningen.
- Regeringen bör tillsätta en utredning som utvärderar om lärarlegitimationen i dess nuvarande utformning i tillräcklig utsträckning bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen.

Statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux, inklusive statligt arbetsgivaransvar för offentligt anställd skolpersonal

- Vid ett fullgånget förstatligande bör staten ta över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux. Det innebär att staten blir huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, fritidshem och komvux. Dessutom bör staten liksom i dag vara huvudman för specialskola och sameskola. Statens huvudmannaskap bör omfatta det ansvar som huvudmannen har i dag och alla delar av utbildningen. Eftersom ett statligt huvudmannaskap för komvux innebär att *kommunal* vuxen-

utbildning upphör bör en större genomgripande översyn av skolformen övervägas.

- Den statliga huvudmannen bör ansvara för att utbildning erbjuds de barn, unga och vuxna som enligt skolans författningar har rätt till eller behöver det. Vidare bör den statliga huvudmannen ha ansvaret för sin egen lokalförsörjning och mandat att använda olika lokallösningar.
- Den statliga huvudmannen bör utveckla strukturerade former för samverkan med kommunerna på områden där skolverksamheten har beröringspunkter med annan kommunal verksamhet och där det i dag på många håll redan finns en etablerad samverkan inom kommunerna. Den statliga huvudmannen bör också utveckla former för samverkan med arbetslivet och andra samhällsaktörer som har verksamhet som på olika sätt kan beröra utbildningen och eleverna, liksom med regionerna och statliga myndigheter som har anknytning till verksamheten. Dessutom bör den statliga huvudmannen utveckla forum och former för insyn och dialog med företrädare för olika lokala och regionala intressenter.
- Inom komvux bör den statliga huvudmannen kunna bedriva utbildning i egen regi och lägga ut utbildning på entreprenad. Såväl enskilda utbildningsanordnare som kommuner och i vissa fall regioner bör kunna bedriva utbildning på uppdrag av den statliga huvudmannen. Den statliga huvudmannen bör kunna använda olika modeller för att lägga ut utbildning på entreprenad. Modeller som används redan i dag – upphandling och auktorisation – bör fortsatt kunna användas. Dessutom bör nya modeller kunna prövas, till exempel en ansökningsmodell eller en modell där huvudmannen ger riktade uppdrag till olika anordnare. Rektorn för utbildningen bör finnas hos anordnaren av utbildningen. För komvux bör den statliga huvudmannen även överta vissa specifika uppgifter från hemkommunen.
- Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan bör arbetsgivaransvaret för offentligt anställd skolpersonal samlas i staten. Den statliga huvudmannen bör vara ensam arbetsgivare för hela den offentligt anställda skolpersonalen, det vill säga lärare, skolledare och övriga yrkesgrupper som är anställda i offent-

liga skolor och verksamheter. För komvux är detta enbart aktuellt för den utbildning staten bedriver i egen regi.

- De allra flesta grupper av befintligt anställda i den offentliga skolan skulle troligtvis omfattas av verksamhetsövergång vid ett fullgånget förstatligande. Däremot finns vissa oklarheter vad gäller anställda inom kommunal skolförvaltning. De utredningar som ska föreslå den närmare myndighetsorganisationen för det statliga skolsystemet bör därmed också få i uppdrag att analysera frågan om verksamhetsövergång. Även andra arbetsrättsliga frågor med koppling till organisation bör analyseras av utredningarna.
- En utredning bör tillsättas för att se över 1965 års förhandlingsrättsreform om parterna, vid en eventuell inrangeringsförhandling mot bakgrund av ett förstatligande av skolan, kommer fram till att ett nytt huvudavtal och en förändrad partsställning i staten vore önskvärt.
- Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör systemet kvarstå att enskilda ska kunna bli godkända som huvudmän för fristående skolor. Den systemansvariga myndigheten bör ansvara för prövning och beslut om godkännande. Fristående skolor bör omfattas av skolsystemets rutiner och system för skolplacering, uppföljning och redovisning av information. Regelverket för olika huvudmän kan i större utsträckning behöva anpassas och differentieras så att förutsättningarna för eleverna i slutändan ska bli likvärdiga. Om beslutsfattarna vill gå vidare med en sådan möjlighet behöver den utredas vidare.

Nya skolmyndigheter

- Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör nuvarande skolmyndighetsstruktur förändras. Två nya skolmyndigheter bör införas med olika funktion och delvis olika målgrupper. Den ena bör hantera statens systemansvar för skolan och rikta sig såväl mot offentliga skolor och komvux som mot fristående skolor. Den andra bör ha huvudmannaansvar för offentliga skolor och komvux.

- Den systemansvariga myndigheten bör arbeta med såväl styrning som stöd till hela skolsystemet, det vill säga både till offentliga skolor och komvux och till fristående skolor. Myndigheten bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Den systemansvariga myndigheten bör ha en nationell och en regional organisation. Om regeringen väljer att gå vidare med en sammanhållen systemansvarig myndighet bör dess uppgifter, organisation och styrning utredas mer i detalj.
- Myndigheten med huvudmannaansvar bör arbeta med drift av de offentliga skolorna och ha arbetsgivaransvar för den offentligt anställda skolpersonalen. Inom komvux kan drifts- och arbetsgivaransvaret ligga både på staten och på andra anordnare. Myndigheten bör ha en nationell, regional och lokal organisation. Om regeringen väljer att gå vidare med en myndighet med huvudmannaansvar bör dess uppgifter, organisation och styrning utredas vidare.

Alternativ 2 – ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan

Det andra alternativet – ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan – har likheter med alternativ 1, men också skillnader. Likheter består i att systemansvaret ser ut på ungefär samma sätt i alternativ 2 som vid ett fullgånget förstatligande. Skillnaderna består i att kommunerna i det andra alternativet fortsätter att vara huvudmän för de kommunala skolorna och för komvux. Därmed behåller kommunerna i alternativ 2 lednings- och driftsansvaret för de kommunala skolorna samt arbetsgivaransvaret för all skolpersonal i dessa skolor. Inom komvux kan kommunerna, precis som i dag, bedriva utbildning både i egen regi och på entreprenad.

Mot denna bakgrund gör utredningen inom ramen för det andra alternativet endast bedömningar på områdena systemansvar, ekonomi, kompetens och skolmyndigheter, alltså inte vad gäller huvudmannaskap och arbetsgivaransvar.

Statligt systemansvar för skolan

Inriktningen för det statliga systemansvaret för skolan bör vara den samma i alternativ 2 som vid ett fullgånget förstatligande. Men när staten inte är ensam offentlig huvudman kan vissa uppgifter komma att te sig annorlunda, eftersom fler aktörer då blir föremål för både styrning och stöd. Staten kan också behöva styra med delvis andra medel, när staten inte själv är huvudman. Skillnaden blir mest påtaglig inom komvux, där det vid ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap finns över 200 huvudmän, att jämföra med en enda statlig huvudman vid ett fullgånget förstatligande.

I detta alternativ bör kommunerna få behålla ett visst ansvar för resursfördelningen till skolan. Det medför att systemansvaret ser något annorlunda ut än vid ett fullgånget förstatligande. Hur stor denna skillnad blir i praktiken avgörs av i vilken utsträckning och på vilket sätt regeringen anser att staten bör ta ansvar för den ekonomiska styrningen i ett system med oförändrat huvudmannaskap. Vi skisserar i utredningen fyra olika varianter.

Ett annat exempel där uppgifter i detta alternativ kan te sig annorlunda jämfört med vid ett fullgånget förstatligande rör planering och dimensionering av utbildning. Vi bedömer att det i detta alternativ, när staten inte själv är huvudman, finns anledning för staten att ta ett större ansvar för att samordna de olika huvudmännens arbete med att hantera ansökningar, antagning och skolplaceringar.

Vissa uppgifter kan även bli mer omfattande än vid ett fullgånget förstatligande, eftersom antalet huvudmän är större. Så kan bli fallet med kvalitetsdialogerna och det efterföljande kapacitetshöjande stödet till huvudmännen.

Ekonomiska resurser till skolan

Den ekonomiska styrningen av skolan är en viktig del av statens systemansvar. Här finns en del skillnader mellan de två alternativen. Vid ett fullgånget förstatligande tar staten det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser. I detta alternativ gör utredningen i stället följande bedömningar:

- Staten bör förstärka sitt ansvar för tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan jämfört med i dag.
- Det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen. Kommunerna bör behålla ett visst ansvar för att fördela resurser till de egna skolorna.
- Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän. För grundskolan och förskoleklassen samt för gymnasieskolan bör det ske genom att staten tillämpar samma resursfördelningsmodeller som vid ett fullgånget förstatligande. När det gäller de övriga skolformerna och fritidshemmet bör nationella resursfördelningsmodeller för de enskilda huvudmännen utredas vidare.
- Hur tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen ska gå till bör utredas vidare.
- Staten bör förstärka sitt finansieringsansvar även för de kommunala huvudmännen. I förhållande till kommunerna kan det ske på ett antal olika sätt, till exempel genom att staten
 - tillämpar samma resursfördelningsmodeller som vid ett fullgånget förstatligande
 - anger bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser
 - inrättar ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna
 - förstärker likvärdighetsbidraget och breddar det till att omfatta fler skolformer.

Utifrån den variant som regeringen förordar bör den närmare utformningen utredas vidare.

- Även i detta alternativ bör den systemansvariga myndigheten ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän. Det innebär att systemet med tilläggsbelopp också bör omfatta kommunala huvudmän. Hur detta ska gå till bör utredas vidare.

Lärares och skolledares kompetens

De bedömningar vi gör inom ett fullgånget förstatligande om lärares och rektorers professionsutveckling, undervisningsutvecklande forskning och utveckling, lärares kompetens för att undervisa vuxna, kompetensförsörjningen till skolan samt en utvärdering av lärarlegitimationen är giltiga även i detta alternativ.

Eftersom kommunerna kvarstår som huvudmän kommer dagens situation med varierade förutsättningar och kapacitet i stor utsträckning att finnas kvar. Då blir statens stödjande och främjande insatser ännu viktigare. De statliga insatserna kan utgöra ett verktyg för staten att utjämna den variation som finns mellan olika huvudmän.

En ny skolmyndighet

I ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör den systemansvariga myndigheten införas, men inte myndigheten med huvudmannaansvar. Den systemansvariga myndigheten kommer i princip att ansvara för samma uppgifter i detta alternativ som vid ett fullgånget förstatligande. Men uppgifterna kan, som framgår ovan, te sig lite olika i de olika alternativen.

Fler möjligheter till ett ökat statligt ansvarstagande för komvux

Komvux har delvis andra förutsättningar än övriga skolformer. Därför är våra bedömningar om komvux ibland mer detaljerade. I det andra alternativet gör vi några specifika bedömningar för komvux som inte finns med i det fullgångna förstatligandet. Det handlar om att

- staten bör vidta åtgärder för att höja kvaliteten på och utveckla styrningen av utbildning på entreprenad
- staten bör styra, stödja och stimulera regional samverkan mellan kommuner inom komvux i högre utsträckning än i dag
- staten bör ta ett större ansvar för att nationellt styra och samordna samt stödja vissa utbildningar inom komvux där det finns ett nationellt behov eller intresse

- staten bör initiera en försöksverksamhet där kommuner organiserar en gemensam antagningsorganisation för hela eller delar av komvux.

Analys

Utredningen har analyserat de båda alternativen utifrån hur de kan antas påverka elevernas kunskapsresultat, likvärdigheten, skolans kvalitet och läraryrkets attraktivitet.

Ett statligt systemansvar kan förbättra likvärdighet och kvalitet

I båda alternativen har staten systemansvar och tar ett samlat ansvar för styrningen av skolan. Genom att samla de systemrelaterade uppgifterna hos *en* myndighet minskar också antalet styraktörer radikalt i jämförelse med dagens 290 kommuner, som i sin tur kan ha flera nämnder och förvaltningar inom skolområdet, samt flera skolmyndigheter. Därmed kan skolsystemet bli mindre splittrat. Det är också en stor styrka att det statliga systemansvaret är gemensamt för alla huvudmän. Därigenom träffar statens styrning både de offentliga och de enskilda huvudmännen.

Sammantaget anser vi att ett statligt systemansvar för skolan, där statens styrning samlas men också görs om för att bli mer ändamålsenlig, har goda förutsättningar att förbättra såväl likvärdigheten som kvaliteten i skolsystemet som helhet. Eftersom staten har systemansvaret i båda alternativen kan man förvänta sig likartade positiva effekter såväl av ett fullgånget förstatligande som i ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att vara huvudman.

En central del i systemansvaret är en ökad grad av nationell resursfördelning. Enligt vår bedömning är detta den enskilt viktigaste åtgärden för att skapa förutsättningar för ökad likvärdighet, åtminstone på kortare sikt. Men även att säkra kompetensförsörjningen till skolan, främst när det gäller lärare, är av avgörande betydelse för likvärdigheten över längre tid och för kvaliteten. En mer samlad styrning samt obligatoriska kvalitetsdialoger med efterföljande kapacitetshöjande stöd bör också över tid kunna höja kvaliteten och likvärdigheten. Införandet av en sammanhållen skolmyndighet för systemansvaret, där olika uppgifter samlas och överlappningar kan undvikas, kan också

bidra till att minska variationerna i kapacitet samt att öka likvärdigheten och kvaliteten i skolsystemet.

En nationell resursfördelningsmodell är av stort värde för likvärdigheten och elevernas kunskapsresultat

Vid ett fullgånget förstatligande övergår den ekonomiska styrningen helt till staten. I ett system där staten förstärker sitt ansvar kan styrningen i olika grad övergå till staten.

Dagens ekonomiska styrning av skolan uppvisar flera problem, bland annat lyckas skolan inte i tillräcklig utsträckning fördela resurser kompensatoriskt utifrån elevernas behov och förutsättningar. En nationell resursfördelningsmodell har potential att stärka sambandet mellan skolverksamhetens resurser och skolverksamhetens behov och förutsättningar. För såväl likvärdigheten i skolan som elevernas kunskapsresultat gör vi bedömningen att en sådan förändring är av stort värde.

Ett ökat statligt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan och för professionsutvecklingen kan stärka skolans kvalitet och likvärdighet samt leda till ett mer attraktivt läraryrke

I dag är kompetensförsörjningen till skolväsendet en stor utmaning. En av de viktigaste framgångsfaktorerna för att utbildningen och undervisningen ska hålla hög kvalitet är att attrahera, behålla och utveckla skickliga lärare och andra personalgrupper. Vi gör bedömningar som är tänkta att förstärka det nationella och strategiska ansvaret för kompetensförsörjningen, något som avser att åtminstone till viss del utjämna skillnader i elevers tillgång till grund- och vidareutbildade lärare i olika delar av landet. Om dessa skillnader utjämnas kan undervisningens kvalitet höjas över lag och det kan i sin tur leda till att eleverna får en mer likvärdig utbildning oavsett var i landet den anordnas.

Vi anser också att det behövs ett ökat statligt ansvarstagande för professionsutvecklingen. Om staten tar ett större ansvar för professionsutvecklingen och jämnar ut de kapacitetsskillnader som finns i dag mellan olika huvudmän kan lärarkårens yrkesskicklighet öka. Vi menar att det är viktigt för att stärka läraryrket som profession. I förlängningen kan det även bidra till att läraryrket blir mer attrak-

tivt. Vår slutsats är därför att investeringar i kompetensutveckling som stärker lärares yrkesskicklighet kan bidra till bättre förutsättningar för undervisning av hög kvalitet och därmed förbättrade kunskapsresultat och ökad likvärdighet. Motsvarande argumentation kan föras för andra yrkesgrupper, till exempel skolledare och elevhälsopersonal.

Ett statligt huvudmannaskap och arbetsgivaransvar kan få både positiva och negativa konsekvenser

Som framgår ovan anser utredningen att ett statligt systemansvar har goda förutsättningar att leda till ökad likvärdighet, högre kvalitet och ett mer attraktivt läraryrke.

Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan skulle kunna möjliggöra en renodling av ansvar och därmed ge bättre förutsättningar för att uppväga skillnader mellan skolor och verksamheter i olika kommuner. Myndigheten med huvudmannansvar förväntas också kunna hålla en jämnare kapacitet och skapa mer likvärdiga förutsättningar än flera kommunala huvudmän. Det bör även vara lättare för myndigheten att samla och upprätthålla kompetens, tillgodose olika samhällsintressen samt uppnå stordriftsfördelar, vilket är faktorer som kan öka likvärdigheten.

Samtidigt finns det nackdelar med ett statligt huvudmannaskap. Det finns en risk att det blir svårare att anpassa utbildningen till lokala förutsättningar och att dagens flexibilitet minskar. En stor statlig huvudmannaorganisation kan också bli trög och byråkratisk. Genom ett statligt huvudmannaskap frikopplas skolan även från andra viktiga medborgarnära processer i kommunen, och samverkan kan försvåras åtminstone under en övergångsfas. Det medborgerliga inflytandet via lokalpolitiker kommer att försvinna och kommunernas politiska inflytande kommer också att påverkas. Ett statligt huvudmannaskap innebär även många praktiska svårigheter, varav lokalfrågan är en av de största. Dessutom skulle ett ändrat huvudmannaskap innebära stora omflyttningar av både medel och personal från kommunal till statlig sektor, och personalens arbetsvillkor skulle ändras. Sammantaget skulle förändringar av den här typen få mycket stora konsekvenser såväl för kommunsektorn som för staten, och inte bara påverka skolsektorn utan många andra politikområden.

Ett fullgånget förstatligande kan vara en omotiverat stor förändring

Ett fullgånget förstatligande där också huvudmannaskapet övergår till staten skulle innebära en mycket stor och drastisk förändring. Trots att det finns behov av en mer grundläggande strukturell reform går det ändå att ifrågasätta om ett ändrat huvudmannaskap, med de möjliga och troliga positiva konsekvenser som det kan bidra till, är det som krävs för att skapa förutsättningar för en likvärdig utbildning av hög kvalitet. En så omfattande förändring är förstås möjlig att genomföra, men resursåtgången och osäkerheten talar emot. Andra faktorer som talar emot är den stora påverkan på såväl den kommunala som den statliga sektorn i stort.

Ett starkt argument för alternativ 2 i stället för alternativ 1 är att många av de fördelar som kan uppnås med alternativ 1 skulle kunna uppnås även med ett förstärkt statligt ansvar med oförändrat huvudmannaskap för skolan, samtidigt som det innebär en mindre omfattande förändring. Vi menar att omfattningen av förändringen och dess troliga effekter och konsekvenser ser rimligare ut i det andra alternativet, i förhållande till problembilden och skolsystemets behov av en mer grundläggande strukturell reform.

Genomförande

Utredningens betänkande är ett första steg i en längre process. Vi har tagit fram ett beslutsunderlag för ett statligt huvudmannaskap respektive ett ökat statligt ansvarstagande för skolan. Innan våra bedömningar eventuellt kan realiseras krävs mer utredning och att beslutsfattarna tar ställning till hur det svenska skolsystemet fortsatt ska utvecklas.

De bedömningar vi lägger fram kan kombineras på många olika sätt. Statens ansvar kan också stärkas stegvis i en successiv process. Det blir beslutsfattarnas uppgift att avgöra hur underlaget ska användas. Oavsett hur beslutsfattarna väljer att använda beslutsunderlaget och hur långt de vill gå i att stärka statens ansvar för skolan behövs en genomtänkt implementering av en eventuell reform.

Om det blir aktuellt med en reform bör regeringen ta fram en strategi för implementeringen. Ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör kunna införas inom en tjugooårsperiod. Ett system där staten förstärker sitt ansvar

men utan att ta över huvudmannaskapet bör kunna införas inom en tioårsperiod. Men för att över huvud taget inleda en sådan reform bör det finnas en långsiktig politisk överenskommelse. Om man ska införa reformen bör man också avsätta vissa ekonomiska resurser för själva förändringen. Dessutom bör det finnas en särskilt inrättad förändringsorganisation under införandet.

För att lyckas med en reform där staten förstärker sitt ansvar eller tar över huvudmannaskapet för skolan bör reformutvärdering prioriteras redan i planeringen av reformen. Såväl implementeringen som resultaten och effekterna av en sådan reform bör följas upp och utvärderas. En myndighet bör också få i uppdrag att dels analysera vilka data som behöver följas under ett genomförande av en eventuell reform, dels påbörja insamlingen av dessa redan nu. Dessutom bör reformen följas av forskare.

Ekonomiska konsekvenser

Varken ett fullgånget förstatligande där staten är huvudman för de offentliga skolorna och komvux eller ett stärkt statligt ansvarstagande utan ändrat huvudmannaskap för skolan innebär på en övergripande nivå någon ökning av det offentliga samlade åtaganden. Utredningens bedömningar är därmed inte kostnadsdrivande på systemnivå. Där emot behövs en omfördelning mellan stat och kommun. Hur omfattande den är och hur den bör genomföras beror på vilket av alternativen som är aktuellt att införa. Reformen som sådan innebär också vissa kostnader, främst för närmare utredningar av bland annat myndigheterna och deras bemanning samt kostnader förknippade med implementeringen av reformen.

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

Diarienummer U2022/03532

Remiss från Utbildningsdepartementet - Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)

Nedan följer Göteborgs Stads bedömningar och synpunkter på utredningens betänkande.

Reformens omfattning liksom dess påverkan på det kommunala självstyret behöver motiveras ytterligare

Utredningens intentioner är positiva. Göteborgs Stad instämmer i utredningens bedömning att olika åtgärder kan behövas för att stärka förutsättningarna för en mer likvärdig skola och en mer ändamålsenlig styrning. Utredningen beskriver dock omfattande förändringar i styrningen av skolväsendet. De inriktningar som beskrivs i utredningens alternativ 1 eller 2 innebär en betydande och komplex reform av skolans styrning, som med stor sannolikhet skulle innebära en stor omställning och väsentliga förändringar både för skolväsendet och annan kommunal verksamhet, kommunens organisation och staten. Även om ett fullgånget förstatligande är en större reform skulle även utredningens alternativ 2 med en förstärkt statlig styrning enligt Göteborgs Stads bedömning också få mycket stora, men svåröverskådliga, konsekvenser för hela den kommunala verksamheten och det kommunala självstyret såväl som för staten.

En styrreform utifrån någon av utredningens alternativ ställer krav på flera tillkommande utredningar, resurser för genomförande och tar lång tid att genomföra. Flera komplicerade frågor behöver hanteras kopplat till bland annat finansiering och hur resursfördelningsmodeller ska utformas. När det gäller ett fullgånget förstatligande behöver också omfattande frågor kring bland annat överföring av lokaler och personal från kommunerna utredas vidare. Mot bakgrund av omfattningen och komplexiteten bedömer Göteborgs Stad att det finns risk för att tid och kraft under en lång tidsperiod går åt till att implementera en reform som kan effekter på längre sikt i stället för att utveckla och förbättra skolan inom ramen för nuvarande system.

Utredningen argumenterar för att alternativ 2 påverkar kommunerna i mindre utsträckning eftersom kommunerna fortsätter vara huvudman för skolan. Göteborgs Stad menar dock att alternativ 2 har betydande påverkan på det kommunala självstyret. I denna inriktning flyttas stora delar av kommunernas styrning av skolan över till staten, samtidigt som huvudmannaskapet och ansvaret för genomförandet av en skola av hög kvalitet ligger kvar på den kommunala nivån. Staden instämmer i utredningens bedömning att kommunerna i detta alternativ i större utsträckning får rollen som en utförare. Att som i en av utredningens beskrivna finansieringsmodeller låta kommunerna ansvara för

skolverksamhet men begränsa deras rätt att finansiera den genom skatteuttag är en påtaglig inskränkning i det kommunala självstyret.

Syftet med en reform kan vara så viktigt att en inskränkning av det kommunala självstyret är motiverat. En sådan begränsning bör inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå de ändamål som har motiverat samma begränsning. I betänkandet resonerar dock utredningen själv om att det är möjligt att stärka skolans förutsättningar utan en fullskalig reform genom att genomföra delar av utredningens bedömningar. Vidare pekar utredningen på att det kan finnas helt andra åtgärder som i alla fall delvis kan realisera utredningens syften och bidra till en ökad likvärdighet. Göteborgs Stad menar att utredningen inte i tillräcklig utsträckning visat att sådana förändringar av styrningen som beskrivs är det mest effektiva sättet att åstadkomma bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet, för att det i tillräcklig utsträckning ska motivera omfattande inskränkningar i det kommunala självstyret. Göteborgs Stad bedömer därför att inför en fortsatt beslutsprocess behöver det beslutsunderlag som utredningen presenterat kompletteras med fördjupade resonemang kring om det finns andra mindre omfattande åtgärder som kan uppnå samma syfte utan att medföra den inskränkning i det kommunala självstyret och de omfattande konsekvenser och svårigheter som vissa av alternativen i betänkandet skulle innebära.

Beslutsunderlaget behöver kompletteras med förskoleverksamheten

Göteborgs Stad bedömer att det är en brist att en utredning som syftar till ökad likvärdighet inte har omfattat förskolan, som är en viktig grund i det livslånga lärandet. Beslutsunderlaget bör kompletteras med detta perspektiv, eftersom den statliga styrningen behöver ta ett helhetsgrepp över hela utbildningssystemet, som också omfattar förskolan.

Utredningen beskriver behovet av en ny myndighet med systemansvar för skolan. Denna myndighet kommer att ha ett utökat systemansvar gentemot skolan, men också ha ett stödjande och styrande uppdrag gentemot förskolan. Den delen av uppdraget kommer sannolikt att påverkas av det i övrigt utökade uppdraget. Det behöver bör därför tydliggöras hur statens styrning av förskolan kan påverkas av utredningens olika inriktningar.

Utredningens bedömningar behöver utredas vidare och konkretiseras

SOU 2022:53 ska ses som ett beslutsunderlag, och utredningen menar att många frågor behöver utredas vidare. Göteborgs Stad instämmer i detta. Merparten av utredningens bedömningar behöver också konkretiseras. Även om det kan konstateras att en fullskalig förändring i enlighet med alternativ 1 eller 2 är en omfattande reform går det inte att utifrån föreliggande underlag göra en närmare bedömning av genomförbarheten av flera av reformens olika delar och dess påverkan på skolans kvalitet och likvärdighet och elevers lärande.

Göteborgs Stad instämmer vidare i utredningens bedömning att en större översyn av komvux bör genomföras. Bland annat innebär dagens finansiering av kommunal vuxenutbildning på årsbasis att det är svårt att skapa en långsiktighet i planeringen av utbudet. Ett stabilare och enhetligt statsbidrag kan minska den ryckigheten. Vidare instämmer Göteborgs Stad i att det finns behov av en utvärdering av lärarlegitimationen och om dess nuvarande utformning i bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft och kvaliteten i undervisningen.

Utredningen bedömer att statens systemansvar bör samlas i en ny myndighet. Även om Göteborgs Stad ser fördelar med att hålla ihop det statliga systemansvaret finns det en problematik i att samla tillsyn/granskning i samma myndighet som samtidigt ska arbeta med normering och stöd till huvudmän. Idag är denna verksamhet åtskild i två olika myndigheter. Frågan om myndighetsstrukturen behöver utredas vidare.

Göteborgs Stad menar också att ett beslutsunderlag inför en styrreform tydligare behöver belysa friskolornas påverkan på skolsystemet för att ge en helhetsbild kring de utmaningar som finns inom skolan och som varit utredningens utgångspunkter.

Utformning av statlig finansiering och dess konsekvenser även för annan kommunal verksamhet behöver utredas

Göteborgs Stad bedömer att betänkandet saknar tillräckliga resonemang om vilka konsekvenser exempelvis en skatteväxling mellan kommun och stat vid en statlig finansiering av skolan skulle innebära för andra kommunala verksamheter så som förskola, äldreomsorg och verksamhet för personer med funktionsnedsättning. Det framgår inte av utredningen på vilka grunder dessa verksamheter skulle vara mindre prioriterade. Utredningen har heller inte i tillräcklig utsträckning belyst hur och i vilken omfattning andra sätt att tilldela resurser till skolan över tid påverkar resurstilldelningen till andra kommunala verksamheter.

En statlig finansiering av skolan och en statlig fördelning av resurser mellan huvudmän innebär både inom utredningens alternativ 1 och 2 en stor förändring för såväl skolor som huvudmän och annan kommunal verksamhet. Mot bakgrund av detta är det enligt Göteborgs Stad viktigt att inför ett eventuellt beslut noga utreda hur övergångsregler kan utformas. Verksamheterna måste ges rimligt med tid för omställning.

Statlig finansiering och kommunalt huvudmannaskap innebär risk för otydliga ansvarsförhållanden

Inom ramen för betänkandets alternativ 2 bedömer Göteborgs Stad att det finns stora utmaningar med den beskrivna modellen där huvudmannaskapet för skolan ligger på kommunerna, men ansvaret för finansieringen helt eller till stora delar är statlig. Finansiering och resurstilldelning hänger nära samman med huvudmannaskapet, och den beskrivna modellen innebär att ansvar och befogenheter inte hänger ihop. Göteborgs Stad menar att en sådan lösning medför en ökad risk för otydlig ansvarsfördelning mellan den kommunala och den statliga nivån, och att ansvarsutkrävandet för medborgarna därmed också försvåras. Det är vidare oklart hur statens ekonomistyrning i en sådan modell ska ske i förhållande till den kommunala huvudmannens styrning mot skolans kvalitetsmål. Utredningen menar också att en statlig finansiering bör finansieras genom en betydande skatteväxling mellan kommun och stat samtidigt som kommunen ansvarar för skolverksamheten. Det kommunala självstyret är starkt sammankopplat med kommunens beskattningsrätt för den verksamhet som kommunen ansvarar för att bedriva. Mot bakgrund av detta bedömer Göteborgs Stad att en sådan finansierings- och ansvarsmodell inte är en ändamålsenlig väg framåt.

Utredningen för också andra resonemang om olika sätt att stärka den statliga ekonomistyrningen när kommunen är huvudman för skolan. Flera av varianterna förefaller svåra att genomföra i praktiken. För att öka likvärdigheten förordar Göteborgs Stad, i stället för utredningens varianter med sektorsbidrag eller likvärdighetsbidrag, en modell med ökat generellt statsbidrag och införande av socioekonomiska komponenter i

kostnadsutjämnings delmodeller som berör skolan. Denna synpunkt har staden tidigare lämnat i sitt yttrande över En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28).

När det gäller finansieringen av skolan vill Göteborgs Stad också betona att resurstilldelning inte nödvändigtvis löser de utmaningar som finns inom skolan. Till exempel löser inte mer resurser kompetensförsörjningen i en situation med lärarbrist. Det är därför viktigt att en framtida styrreform också har fokus på hur pengarna bäst används, och vilka andra åtgärder än finansieringen som måste genomföras för att komma till rätta med skolans utmaningar.

Stärkt statligt ansvarstagande kan behövas inom vissa områden

Utredningen lämnar flera olika bedömningar som syftar till att stärka den statliga styrningen av skolan. Inom vissa områden delar Göteborgs Stad utredningens bedömning att en stärkt styrning kan behövas. Här kan särskilt nämnas ett statligt strategiskt ansvar för skolans kompetensförsörjning samt ett ökat ansvarstagande för professionsutveckling. Det saknas dock bedömningar i betänkandet kring kompetensutveckling för yrkeslärare med behörighet i ämneskunskaper men som inte har lärarutbildning. Fortsatt utredning på området behöver omfatta även denna grupp.

Göteborgs Stad bedömer det som positivt med ett ökat statligt ansvarstagande för it och digitalisering. Gemensamma digitala system kan bland annat underlätta hantering av data och dokumentation på ett likvärdigt och korrekt sätt. Möjligheten till statistik, analys och forskning utifrån insamlade data skulle också underlättas. Det finns dock en risk att en förändring där staten tar ett systemägarskap som innefattar drift av ett eller flera statliga system som är obligatoriska att använda ger försämrade förutsättningar för innovation, vilket riskerar hämma den digitaliseringsutvecklingen.

Vidare ser Göteborgs Stad positivt på att staten vidtar åtgärder som syftar till att höja kvaliteten på utbildning på entreprenad inom komvux. Det behövs en ökad enhetlighet kring sådan verksamhet ska genomföras.

Göteborgs Stad är också positiva till ett statligt ansvar för mottagande inom särskolan, eftersom det kan stärka förutsättningarna för att upprätthålla kvaliteten i utredningsförfarandet i kommuner som genomför få utredningar. Det behöver utredas vidare hur staten kan ta ett ansvar för att säkerställa en tillräcklig kompetens om skolformernas målgrupp och om hur man bäst genomför utredningar och bedömningar. Det behövs också ett förtydligande kring var utredningsansvaret ligger för elever som går direkt från förskola till årskurs 1 utan att först ha gått i förskoleklass. Det är viktigt att den statliga myndighet som får ansvar för uppgiften utvecklar en fungerande samverkan med bland annat elevhälsan.

Staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling. Det är bra att praktisk forskning, försöksverksamheten ULF samt förutsättningar för undervisningsutveckling betonas i utredningen. För att motverka glapp mellan teori och praktik behöver forskning i större utsträckning ta sin utgångspunkt i professionens frågeställningar, eftersom det ökar förutsättningarna för hög kvalitet i yrkesutövning och undervisning. Det behöver utredas vidare hur staten kan stödja och skapa förutsättningar att genom forskarskolor öka antalet forskarutbildade i skolan.

Utredningen bedömer att staten bör utveckla metoder och kunskap för att analysera och bedöma konsekvenserna av friskoleetableringar. Göteborgs Stad instämmer i detta.

Inom vissa områden behöver styrningen vara lokalt förankrad

En starkt statlig styrning av skolan kan innebära minskade möjligheter till anpassningar efter lokala behov och förhållanden. Här kan till exempel nämnas utredningens bedömning att hanteringen av önskemål om skola och skolplacering inom grundskolan bör vara ett ansvar för staten. Göteborgs Stad instämmer inte den bedömningen. En sådan process kräver stor kännedom om lokala förhållanden. I annat fall är det inte möjligt för den placerande myndigheten att kunna ta hänsyn till alla de faktorer som behöver beaktas för att skolplaceringarna ska vara funktionella för skolhuvudmännen, och framför allt uppfattas som rimliga av elever och vårdnadshavare. Göteborgs Stad har tidigare framfört denna synpunkt i samband med sitt yttrande över remissen En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28). Dock skulle en statlig reglering av urvalskriterier vid skolplacering vara positivt för en likvärdig och rättssäker skolplaceringsprocess, då det skulle innebära samma regler för samtliga skolhuvudmän.

Ett annat exempel på behov av lokal anpassning gäller komvux. Lokala förhållanden inom till exempel en större stad som Göteborg kan innebära särskilda utmaningar. Vid ett förstatligande eller starkt statlig styrning av vuxenutbildningen är det viktigt att beakta att det måste finnas möjlighet att kunna utgå från lokala förhållanden för att kunna möta behovet av vuxenutbildning utifrån både individens och arbetsmarknadens behov.

Vidare delar inte Göteborgs Stad utredningens bedömning att staten i ett system med kommunalt huvudmannaskap bör ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän. Många kommuner hanterar inte individuella ersättningar genom tilläggsbelopp. Även i framtiden kommer troligen majoriteten av eleverna med komplex problematik gå i en kommunal skola. Kommunen behöver ha kvar befogenheten att besluta om resurstilldelning för att kunna ta ansvaret för den enskilda eleven. En statlig ersättning som ska uppfylla statligt fastställda kriterier riskerar att försämra förutsättningarna för ett för eleven framgångsrikt samarbete mellan de lokala aktörerna.

Göteborgs Stad vill också nämna de bedömningar utredningen gör kring statens ansvar för planering och dimensionering av utbildning, i det fall kommunen är fortsatt huvudman. Det finns en risk att modeller där utbildningsutbudet inom exempelvis gymnasieskolan fastställs genom nationella eller regionala ramar riskerar att vara kostnadsdrivande för kommunerna, om det är kommunerna som ska finansiera utbildningen. Exempelvis kräver vissa yrkesutbildningar kostsamma investeringar. Är statens dimensionering felaktig finns det risk för att utbildningsplatser står tomma och att kommunerna får bära kostnaden för dessa investeringar. Exemplet visar på svårigheten med en starkt statlig styrning med bibehållet kommunalt ansvar för finansiering av skolverksamheten. Hur ett eventuellt starkt statligt ansvar för planering och dimensionering ska gå till behöver utredas vidare. Det finns också behov att belysa hur ett ökat statligt systemansvar påverkar dimensionering och mottagningsförfarandet avseende introduktionsprogram i fortsatt utredningsarbete.

I betänkandet förs resonemang om att tilldelningen av resurser till fristående huvudmän bör separeras från den kommunala skolfinansieringen, och att tilldelningen bör skötas av

staten i stället för de enskilda kommunerna. Det finns risk för att en sådan nationell resurstilldelning till friskolor bland annat inte tar tillräcklig hänsyn till skillnader mellan de kommuner där friskolorna etablerar sig vad gäller nivån på den kommunala skolpengen. Enskilda huvudmän kan i ett sådant system därmed komma att få både konkurrensfördelar och -nackdelar jämfört med den kommunala skolan. Förändringar som omfattar finansiering av fristående skolor har påverkan både på skolhuvudmännens och kommunernas planeringsförutsättningar. Utredningen har inte tillräckligt belyst konsekvenserna för skolsystemet som helhet vid en statlig finansiering av enskilda huvudmän och frågan bör utredas vidare.

Omfattningen av den samlade styrningen behöver ses över

Göteborgs Stad vill också betona att en ökad statlig styrning inte löser en bristande kapacitet hos huvudmännen, om huvudmännen inte har kapacitet att omhänderta styrningen. Bland annat konstateras det i utredningen Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) att många kommuner inte kapacitet att leva upp till den idag redan omfattande statliga styrningen. Vid mer statlig styrning kan denna typ av kapacitetsbrist bli mer omfattande. Det är viktigt att staten hittar en balans mellan mängden styrning och huvudmännens förmåga att omsätta den. Det finns annars risk för att den statliga styrningen inte får önskade effekter.

Göteborgs Stad instämmer därför i utredningens bedömning att ett förstärkt statligt systemansvar behöver omfattas av en översyn den statliga styrningens inriktning, omfattning och utformning så att styrningens olika delar bildar en helhet som stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla utbildning av god kvalitet. Styrningen behöver vara ändamålsenlig, sammanhållen och långsiktig styrmodell och inte är mer komplicerad än nödvändigt. Det är positivt att utredningen påtalar vikten av att den uppföljning som staten tar initiativ till inom ramen för kvalitetssystemet också behöver vara användbar för huvudmännen.

Förändrad styrning kan påverka samverkan mellan skola och annan verksamhet

Skolhuvudmännen behöver samverka med många olika aktörer både på en samhällsnivå och på individnivå. I stor utsträckning sker samverkan mellan skolan och andra kommunala aktörer som till exempel socialtjänst och förskola, men också bland annat med regional hälso- och sjukvård och det lokala föreningslivet. Göteborgs Stad delar utredningens bedömningar att det kan finnas utmaningar kopplat till samverkan mellan kommun och stat vid förändrat huvudmannaskap för skolan. Etablerade samverkansformer mellan skola och andra kommunala verksamheter riskerar bland annat att, i alla fall tillfälligt, tappa kraft vid byte av huvudman. Staden instämmer i utredningens bedömning att staten bör utveckla former för samverkan med angränsande kommunala verksamheter så som förskola, kulturskola och socialtjänst

Även i det fall kommunen behåller huvudmannaskapet finns bedömer Göteborgs Stad att det finns risk för försvårad samverkan mellan kommunal skola och andra kommunala verksamheter i det fall skolan har en separat statlig finansiering, till exempel vad gäller socialtjänstens medverkan i skolverksamheten. Detta är viktigt att beakta vid en förändrad styrning, och konsekvenserna för samverkan mellan kommunala verksamheter vid en separat finansiering av skolan bör belysas ytterligare.

Reformen behöver ha en tydlig implementering och finansiering

I det fortsatta arbetet behöver de nationella beslutsfattarna ta ställning till hur omfattande en eventuell reform av skolans styrning ska vara. Oavsett hur långt staten vill gå i att stärka sin styrning delar Göteborgs Stad utredningens bedömning att det behöver finnas långsiktiga överenskommelser och en tydlig strategi för en lyckad implementering av en så pass stor reform som betänkandet omfattar. En eventuell reform behöver även utvärderas. Göteborgs Stad vill också betona att reformer är resurskrävande, i synnerhet när det är av den storlek som beskrivs i föreliggande betänkande. I en fortsatt utrednings- och beslutsprocess är det därför av stor vikt att även denna fråga behandlas. Kommunerna behöver ersättas i enlighet med finansieringsprincipen vid ett eventuellt genomförande, så att inte resurser tas från skola eller annan kommunal verksamhet för att genomföra en statlig reform.

Det finns avgränsade bedömningar i betänkandet som kan få ekonomiska konsekvenser för kommunerna, även om endast delar av reformen genomförs. Det handlar till exempel statens ansvar för planering och dimensionering av utbildning, i det fall kommunen är fortsatt huvudman. Om ett utbildningsutbud fastställs genom nationella eller regionala ramar kan det vara kostnadsdrivande för kommunerna, om det är kommunerna som ska finansiera utbildningen. Till exempel innebär vissa yrkesutbildningar inom gymnasiet kostsamma investeringar. Är statens dimensionering felaktig så att utbildningsplatser står tomma är det kommunen som får bära dessa kostnader. Ett annat exempel är kompetensutveckling inom ramen för professionsprogrammet som sannolikt innebär kostnader för kommunerna när personal behöver frigöras från ordinarie arbetsuppgifter. Staten bör kompensera huvudmännen för sådana kostnader.