

§ 16

UBN 2023–00063

Remiss SOU 2022:53 Statligt ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag

U 2022/03532

Beslut

Utbildningsnämnden föreslår kommunstyrelsen att anta förslag till yttrande enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 9 mars 2023.

Utbildningsnämnden förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Ärendet

En statlig offentlig utredning har haft i uppdrag att lämna beslutsunderlag för hur statens ansvar kan öka när det gäller grund- och gymnasieskola, grund- och gymnasiesärskola, förskoleklass, fritidshem och komvux. Förskola omfattas inte.

Utredningen lämnar inga skarpa lagförslag utan gör bedömningar som landar i två huvudalternativ för hur statens ansvar kan öka. Alternativ 1 innebär fullgånget förstatligande, där kommuners ansvar i egenskap av såväl huvudman som elevers hemkommun förs över till statlig nivå. Det innebär bland annat att staten istället för kommuner får lednings-, drifts- och arbetsgivaransvar för offentliga skolor och verksamheter. Alternativ 2 innebär att staten tar över kommuners ansvar i egenskap av hemkommun, men inte huvudmannaskapet.

Nacka kommun är remissinstans. I yttrandet, som i nästa steg ska beslutas av kommunstyrelsen, avstyrks alternativ 1 såväl som 2. Det är mycket komplexa reformer som bland annat kräver omfattande skatteväxling och kommer ta 10-20 år att genomföra. Konsekvenserna är svåra att överblicka och bedöma i förväg, vilket gör alternativen till högriskprojekt utifrån ett elevperspektiv. Den kommunala självstyrelsen påverkas på sätt som inte står i proportion till utfallet, som är osäkert. I yttrandet lyfter Nacka kommun därför fram att inriktningen istället bör vara att se över och effektivisera de befintliga statliga styrmedlen för att stärka likvärdighet och hög kvalitet. Exempel på sådana är lärarutbildningens kvalitet och dimensionering som är ett statligt ansvar.

Handlingar i ärendet

Utbildningsenhetens tjänsteskrivelse den 9 mars 2023

Bilaga 1 Förslag till yttrande

Bilaga 2 Sammanfattning av SOU 2022:53 Statens ansvar för skolan (sid 25–52)

Yrkanden

Emma Eide (C), Martin Gunnesson (KD), Eivor Örenmark (M) och Per Norling (M) yrkade bifall till enhetens förslag.

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande

Andreas Andersson (S) yrkade att nämnden beslutar i enlighet med det alternativa förslaget från Socialdemokraterna som biläggs protokollet (se bilagan till § 16 av protokollet). Emelie Norborg Friberg (S) instämde i detta yrkande.

Beslutsgång

Ordförande Eivor Örenmark (M) ställde det utsända förslaget mot Andres Anderssons (S) ändringsyrkande (S) och fann att nämnden hade bifallit enhetens förslag.

Utbildningsnämnden förklarade paragrafen omedelbart justerad.

Reservationer

Anderas Andersson (S), Emelie Norborg Friberg (S) och Eva Berg Arbro (S) reserverade sig mot beslutet och angav följande.

”Reservation: Vi ser positivt på ett ökat statligt ansvarstagande för svensk skola. Med dagens system jobbar kommuner väldigt olika och den särskilda kompetens som finns kring många systemfrågor är uppdelad på kommuner av olika storlek, där den fulla potentialen inte alltid kommer till nytta. Förslagen i denna utredning är genomgripande, och vi vill framhålla vikten av att de utreds noggrant, baseras på vetenskaplig grund där sådan finns och bygger på politisk enighet. Det är även viktigt att reformer som genomförs under lång tid inte negativt påverkar de elever som går i svensk skola under övergången.

Vi vill tillstyrka utredningens alternativ 2. Att samla systemansvaret i staten, och få på plats en ny myndighetsstruktur med bättre samling av kompetensen kring dessa frågor är något vi ser många fördelar i. Vi är dock inte beredda att ta ställning för statligt huvudmannaskap enligt alternativ 1 med det underlag som finns nu, dock anser vi att frågan bör utredas vidare på ett mer konkret sätt. Vidare anser vi att inom alternativ 2 så bör den minst ingripande förändringar av finansieringsmodellen genomföras. Ett förstärkt likvärdighetsbidrag så att resurserna kan prioriteras dit behoven är som störst inom dagens system med kommunalt huvudmannaskap skulle gynna svensk skola. Ett skolpliktsavdrag bör införas oberoende av om man går vidare med dessa reformer eller ej, för att ersättningen till skolorna ska matcha det ansvar varje huvudman har.

Vi är positiva till ett större statligt ansvarstagande för Komvux, inte minst för att ge fler möjligheten att välja mellan en bredare flora av kurser och stärka deras ställning på arbetsmarknaden. ”

Protokollsanteckningar

Eivor Örenmark lät anteckna följande till protokollet för Moderaterna.

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande

”Denna utredning beskriver två möjliga alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem med ökat statligt ansvar. Syftet att höja elevernas kunskapsresultat, öka likvärdigheten, förbättra skolans kvalitet och stärka läraryrkets attraktivitet ser vi Moderater som viktigt. Dock tycker vi Moderater att det är rimligt att först utvärdera och vid behov justera redan genomförda reformer och de befintliga statliga verktygen innan steg tas att ersätta dessa med nya system och myndigheter under en 10-20 års period med många frågetecken kring hur slutresultatet kommer att se ut.”

Päivi Dahlin lät för Nackalistan anteckna följande till protokollet.

”Nackalistan konstaterar i linje med det föreslagna /beslutade remissvaret att ett ökat statligt och ett minskat kommunalt ansvar för skolhuvudmannaskap må vara eftersträvanvärt, men är svårt att genomföra på ett ändamålsenligt sätt i verksamheten. Till att börja med skulle ett statligt övertagande av huvudmannaskapet både ta lång tid och kräva stora resurser. Dessutom har staten sedan ett antal år successivt stärkt den nationella styrningen av den lokala skolverksamheten.

Vad Nackalistan vänder sig mot är att ett av de största problemen i svensk skola - de fristående skolhuvudmännens roll - knappt ens behandlas i remissvaret. För våra barn och elevers skull måste vi gemensamt ta oss an skolsystemets alla bristfälligheter. Det kan inte vara rimligt att kommunala och fristående huvudmän ersätts med samma skolpeng, trots att kraven på de kommunala huvudmännen är högre än de fristående. Det kan inte vara rimligt att fristående huvudmän nyttjar det offentliga ansökningssystemet och samtidigt erbjuder ett parallellt kösystem vid sidan av det offentliga. Det kan inte vara rimligt att fristående huvudman som verkar i kommun bryter mot regelverket utan att kommunen kan göra så mycket åt det.”

Martin Gunnesson (KD) lät anteckna följande till protokollet.

”Kristdemokraterna är i grunden positiva till vissa aspekter av ett förstatligande av skolan, framför allt på områden som resurser för elever med särskilda behov, möjligheterna till kunskapsutbyte för lärare och läraryrkets utveckling. Vi ser dock också vikten av att lära sig av historien, och särskilt då den utveckling som den statliga skolan genomgick under framför allt 1970-talet. De då starka tendenserna till central styrning, tillsammans med ständigt ökande krav på vad skolans verksamhet skulle omfatta (utöver undervisning), ledde till en stor tungroddhet och skenande kostnader. Med tanke på dagens läge föreligger en överhängande risk för att ett förstatligande skulle skapa en otymplig koloss som skulle kräva en enorm budget. Det kommunala styret ger möjlighet till ett något mer flexibelt styre, anpassat efter lokala förutsättningar, och därmed en mer effektiv och ändamålsenlig drift.

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL
Utbildningsnämnden

Med detta i åtanke kommer inte utredningens slutsatser som någon stor överraskning. Det är tydligt att ett fullt förstatligande skulle kräva ett reformarbete som bara genom sin storlek innebär en stor fara, med risk för att skapa kaos för Sveriges elever. Därför anser vi att inte att vi kan tillstyrka de föreslagna initiativen, men vi ser gärna att ett arbete görs för att effektivisera de statliga styrmedlen framöver.”

Leila Swartling (MP) lät anteckna följande till protokollet.

”Nacka kommun har både en hög ambitionsnivå och goda ekonomiska förutsättningar för att hålla hög kvalitet på våra skolor. Tyvärr ser det inte så ut hos alla de övriga kommunerna i landet. Så som framkommer av utredningen har den nuvarande styrmodellen stora brister som går ut över den svenska skolans kvalitet och likvärdighet. Med ett ökat statligt ansvar kommer därmed lägstanivån på ambitionerna att öka, och de ekonomiska förutsättningarna kommer utjämnas mellan kommunerna. Eftersom utbildning är vägen in i samhället för våra unga gynnar detta i förlängningen alla Sveriges medborgare.

Ett skifte till en helt statlig skola vad gäller både huvudmannaskap och styrning är ett arbete som utredningen menar tar ca 20 år och konsekvenserna är svåra att överblicka. Däremot kan ett skifte till statligt systemansvar, men med fortsatt kommunalt huvudmannaskap, genomföras på halva tiden och bör enligt utredarna få en tydligt positiv effekt på bland annat skolans likvärdighet och på elevernas kunskapsresultat. Miljöpartiet vill alltså se att staten tar ett större ansvar för Sveriges skolor för att säkra en jämlik skola, men fortsatt ha kommunalt huvudmannaskap.”

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande
----------------------	----------------------	--------------------

Socialdemokraternas förslag till yttrande över betänkandet Statens ansvar för skolan – ett kunskaps- och beslutsunderlag (SOU 2022:53)

Nacka kommun **tillstyrker** alternativ 2 (ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan).

Nacka kommun anser att **vidare utredning** krävs kring alternativ 1 (ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan).

Nacka kommun vill poängtera vikten av att eventuella reformer måste vara väl utredda och bör bygga på vetenskaplig grund där sådan finns, samt erfarenheter från tidigare reformer på samma område. Nya reformer bör också genomföras på ett sätt som underlättar implementering, uppföljning och utvärdering, samt måste ta hänsyn till de elever som går i skolan under övergången. I högsta möjliga mån måste stora reformer i svensk skola bygga på politisk enighet, för att undvika tvära kast i framtiden.

Nacka kommuns överväganden

Övergripande synpunkter

Det finns många fördelar med ett ökat statligt ansvarstagande för skolan. Ett statligt systemansvar skulle innebära att elever och skolor över hela landet får mer jämlika förutsättningar. Det skulle också, om man går vidare med utredningens överväganden, tydliggöra ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. Det innebär också att kompetensen i viktiga systemfrågor samlas, vilket kan möjliggöra en effektivare styrning.

Ett statligt huvudmannaskap för skolan är en stor reform som måste konkretiseras noggrant innan man går vidare med det. Eleverna och deras behov måste alltid vara i fokus.

Mot denna bakgrund ser Nacka kommun positivt på vidare utredning av hur utredningens alternativ 2 kan genomföras samt förordar att inrättandet statligt huvudmannaskap utreds mer ingående, för att de konkreta effekterna på landets elever ska kunna avgöras och sättas främst.

11.1.2 Utredningens bedömning att det statliga systemansvaret för skolan bör organiseras åtskilt från det statliga huvudmannaskapet

Nacka kommun anser att utredningens underlag är för tunt för att avgöra för- och nackdelarna med ett förstatligande av skolans huvudmannaskap, men anser att om utredningens förslag genomförs så bör ansvaren organiseras åtskilt. Detta ligger i linje med den modell Nacka använder sig av idag och bör värnas.

12.1.1 Utredningens bedömning att staten bör ansvara för den samlade styrningen av skolan.

Nacka kommun **tillstyrker** att staten tar över systemansvaret för skolan. Staten har redan idag en stor del av det ansvaret och utredningens förslag skulle förtydliga uppdelningen mellan staten och kommunerna.

12.1.2. Utredningens bedömning att staten bör ta ett större ansvar för planering och dimensionering av skolsystemet

Nacka kommun **tillstyrker** utredningens bedömning om att staten bör ta över ansvaret för skolval, elevers skolplacering och skolpliktsbevakning. Att detta samlas nationellt stärker rättssäkerheten för

den enskilde, då man inte riskerar behandlas olika beroende på vilken kommun man bor i. Det ökar också möjligheten att välja och få placering på en skola utanför den egna kommunen.

När det gäller dimensioneringen av skolsystemet vill Nacka kommun framhålla vikten av att även vid ett statligt huvudmannaskap så behöver hänsyn tas till lokala förhållanden genom dialog med kommunerna.

12.1.3 Utredningens bedömning att staten bör ansvara för beslut om mottagande i grund- och gymnasiesärskola

Då detta ligger i linje med ett statligt övertagande av systemansvaret för skolan **tillstyrker** Nacka kommun bedömningen att förstatliga mottagandet i grund- och gymnasiesärskolan. Det ökar också rättssäkerheten då elever inte riskerar att behandlas olika beroende på vilken kommun man bor i.

12.1.4 Utredningens bedömning att staten bör ge stöd till huvudmän och skolors kvalitetsarbete inom alla skolformer

Nacka kommun **tillstyrker** förslaget om ökat statligt stöd till huvudmännen i deras kvalitetsarbete. Formerna för detta behöver dock ses över och utvecklas i dialog med huvudmännen för maximal effekt.

12.1.5 Staten bör ha ansvar för insatser där nyttan i första hand ligger på systemnivå

Nacka kommun delar utredningens bedömning av att dessa frågor är viktiga på systemnivå och konstaterar att staten redan idag har ett stort ansvar inom flera av dessa områden och att staten ytterligare har utrymme för att ytterligare stärka sitt arbete. Nacka kommun **tillstyrker** att staten tar över ansvaret för insatser med stora fördelar av samordning.

12.1.6 Utredningens bedömning att staten bör samordna skolans IT-lösningar

Nacka kommun **tillstyrker** utredningens bedömning av behovet av en ökad statlig samordning av skolans IT-lösningar. Nacka kommun vill dock framhålla vikten av att kostnaden vägs mot nyttan i de enskilda fallen kring vad som är rimligt att samordna på statlig nivå.

12.1.7 Utredningens bedömning att kommunerna bör behålla ett ansvar för vissa hemkommunuppgifter

Nacka Kommun **tillstyrker** utredningens bedömning om vilka hemkommunuppgifter kommunen bör bibehålla ansvaret för.

13.1.1 Utredningens bedömning att den ekonomiska styrningen av skolan bör samlas i staten

Nacka kommun **avstyrker** att finansieringen av skolan förstatligas i nuläget. En ny utredning som tittar på de konkreta effekterna av detta behöver först genomföras.

13.1.2 Utredningens bedömning om principer som bör gälla för en nationell tilldelning av resurser till skolan

Utredningens bedömning grundar sig på att finansieringsansvaret förstatligas, vilket Nacka kommun **avstyrker**. Principerna i sig är däremot rimliga och bör redan idag vara styrande. Nacka kommun vill särskilt framhålla vikten av ett så kallat "skolpliktsavdrag", så ersättningsmodellen bättre speglar de skillnader i ansvar som föreligger mellan offentliga och fristående huvudmän.

13.1.3 - 13.1.9 Utredningens bedömning att en nationell resursfördelningsmodell bör införas för flera skolformer

Nacka kommun **avstyrker** införandet av en nationellt beslutad resursfördelningsmodell, det vill säga förstatligande av finansieringen för skolan. Nuvarande skolsystem bygger på att staten ska ge finansiella förutsättningar för att klara uppdraget genom det generella statsbidraget, i vilket ingår ett utjämningsystem som ska kompensera för strukturella kostnadsskillnader i landet. Staten har dock inte hållit sig till de ramarna, utan infört alltför riktade statsbidrag inom olika områden, vilket skapat olika förutsättningar för olika huvudmän att ta del av bidragen, osäkerhet om vilka långsiktiga finansiella förutsättningar som gäller, minskad transparens och otydlighet om vem som ansvarar för vad.

13.1.10 - 13.1.11 Utredningens bedömning att en skatteväxling krävs om staten ska ta över finansieringen av skolan och att en sådan därför bör utredas i särskild ordning

Nacka kommun **avstyrker** förstatligande av finansieringen och därmed finns inte behov av skatteväxling.

14.1.1 - 14.1.5 och 17.4.3 - 17.4.5 Utredningens bedömning att staten inom ramen för systemansvaret bör ta ett större ansvar för kompetensförsörjning och skolutveckling

Nacka kommun **tillstyrker** förslagen som berör statens ansvar för kompetensförsörjning, skolutveckling och utvärdering av lärarlegitimationen. Nacka kommun vill samtidigt framhålla att staten redan idag har stort ansvar för dessa delar och ett stärkt arbete kring kompetensförsörjning inte behöver invänta en övergripande reform.

Statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux

Nacka kommun **avstyrker** införandet av statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux så som föreslås i avsnitten 15.1.1 till och med 15.2.4. Nacka kommun **tillstyrker** dock att frågan utreds vidare.

Skolmyndigheter

Nacka kommun **tillstyrker** vidare utredning av en ny myndighetsstruktur för skolan såsom föreslås i avsnitten 16.1.1-16.3.1. En ny myndighetsstruktur skulle kunna innebära en tydligare ansvarsuppdelning och en effektivare styrning av skolan på systemnivå.

Alternativ 2 - Ökat statligt ansvar genom att staten är systemansvarig utan att ta över huvudmannaskapet

Systemansvar

Nacka kommun **tillstyrker** förstatligande av det som kommunerna i dag har ansvar för i egenskap av elevers hemkommun till ett statligt systemansvar. Vidare bör de olika huvudmännen behandlas likvärdigt i förhållande till sina respektive ansvar.

17.3.2 – 17.3.3. Utredningens bedömning att det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen samt att tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen bör utredas vidare

Nacka kommun **avstyrker** förstatligande av finansieringen utan vidare utredning. Huvudmän bör behandlas likvärdigt. Därmed bör inte heller finansieringen för fristående skolor förändras jämfört med dagens system, med undantag för införandet av ett skolpliktsavdrag.

17.3.5 Utredningens bedömning att staten bör stärka sitt finansieringsansvar för de kommunala huvudmännen

Nacka kommun **avstyrker** att staten stärker sitt finansieringsansvar vid behållande av kommunala huvudmän genom att ändra ansvarsfördelningen. Utredningens bedömning om ökat statligt finansieringsansvar, även när kommunerna kvarstår som huvudmän, innefattar fyra varianter som kommenteras närmare nedan.

Utredningens variant 1 - samma resursfördelningsmodell som i alternativ 1 med statligt huvudmannaskap – **avstyrks** av skäl som framgått i tidigare avsnitt om förstatligande av finansieringen.

Utredningens variant 2 - bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser – **avstyrks** av flera skäl. Ansvar skulle separeras från befogenheter. Systemet skulle riskera bli kostnadsdrivande genom att kommuners möjligheter att effektivisera verksamheten minskar. Ett sådant system skulle heller inte vara förenlig med utbildningsuppdraget, som inte enbart avser att tillhandahålla en viss mängd utbildning utan därtill att varje elev ska uppnå en minsta godtagbar kunskapsnivå och därutöver utvecklas så långt möjligt. Genom att staten har ofullständig information om de lokala behoven och förutsättningarna finns risk att miniminivåerna binds på nivåer som inte är optimala lokalt och att systemet blir för oflexibelt för att främja nödvändiga anpassningar för att klara utbildningsuppdraget. Vidare finns en risk att miniminivåerna blir normerande, och minskar resurserna till skolan.

Utredningens variant 3 – ett sektorsbidrag för undervisningskostnader – **avstyrks**. En sådan förändring kräver omfattande skatteväxling, liknande om staten fullständigt skulle ta över finansieringsansvaret. Ansvar skulle också i det här fallet bli frånkopplat befogenheter, vilket inte leder till ökad effektivitet i styrkedjan och försvårar ansvarsutkrävande.

Utredningens variant 4 - att förstärka likvärdighetsbidraget och bredda det till att omfatta fler skolformer – **tillstyrks**. Staten bör ta större ansvar för jämlikheten i skolan, detta vore en bra metod att uppnå detta utan att begränsa det kommunala ansvaret för resursfördelning. Med fördel kan detta finansieras genom att idag riktade statsbidrag blir mer generella.

17.3.6 Utredningens bedömning att staten även i detta alternativ bör ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän

Nacka kommun **avstyrker** att tilläggsbeloppet överförs för beslut till statlig nivå i alternativ 2 utan vidare utredning. Tilläggsbelopp ska avse elevers extraordinära behov av särskilt stöd och bedöms med fördel nära elev och skola där informationen finns om de individuella behoven och förutsättningarna. Å andra sidan kan det finnas fördelar i form av jämlikhet gentemot den enskilde genom ökat statligt ansvar.

17.5 Utredningens bedömning att en ny skolmyndighet bör införas med systemansvar för skolan

Nacka kommun **tillstyrker** att en ny skolmyndighet för statligt systemansvar utreds. Det kan finnas synergieffekter av att samla de statliga skolmyndigheterna i en och samma myndighet, så länge som

tillgängligheten och transparensen gentemot de som myndigheten ska stödja fungerar på ett bra sätt. Det kan på så sätt bli bättre balans mellan styrning, granskning och stöd.

Fler möjligheter till ökat statligt ansvarstagande för komvux

Nacka kommun anser att de föreslagna åtgärderna i 17.6.1-17.6.5 är positiva för att stärka Komvux-verksamheten, inte minst är det av vikt att öka tillgången till smalare yrkesområden genom att bredda rekryteringen. Nacka kommun **tillstyrker** samtliga de aktuella förslagen, men vill samtidigt framhålla att många av dessa åtgärder kan genomföras redan med dagens system samt att nyligen genomförda förslag måste utvärderas innan man går vidare med nya reformer.