

2023-03-09

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: UBN 2023–00063

KFKS 2022–01225

Remiss SOU 2022:53 Statligt ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag U 2022/03532

Förslag till beslut

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

Utbildningsnämnden förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Sammanfattning

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.

Ärendet

Nacka kommun är remissinstans för utbildningsdepartementets remiss av betänkandet SOU 2023:53 Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Efter att utbildningsnämnden beslutat om förslag till yttrande sker beredning i kommunstyrelsen, som beslutar om yttrandet.

För en så omfattande utredning har remisstiden varit mycket kort. Det har påverkat beredningsgången inom kommunen. Sista svarsdag är 31 mars.

Utredningens sammanfattning återfinns i bilaga 2. Hela betänkandet går att läsa på [Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/491313/publications/sou-2023-53-statens-ansvar-for-skolan-ett-besluts-och-kunskapsunderlag)

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att ta fram beslutsunderlag. Utredningen lämnar därför genomgående bedömningar istället för skarpa lagförslag.

Uppdraget avser att:

-ta fram beslutsunderlag som skapar förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap
-presentera andra alternativ för att stärka statens ansvar än genom huvudmannaskap
Samtliga skolformer utom förskola har ingått i uppdraget, det vill säga förskoleklass, grund- och gymnasieskola, grundsär- och gymnasiesärskola samt kommunal vuxenutbildning och därutöver fritidshem.

Det framgår vidare av kommittédirektiven att utredningen ska:

- analysera och föreslå hur enskilda huvudmän kan inrymmas
- undersöka hur staten kan ges större inflytande över enskilda huvudmäns etablering
- föreslå finansieringsmodell där staten ansvarar
- föreslå hur staten kan ta över arbetsgivarskapet respektive ledning och drift för offentliga verksamheter
- analysera hur samverkan mellan olika skolformer och med andra verksamheter utanför skolan påverkas
- analysera och föreslå myndighetsorganisation samt
- göra konsekvensanalyser

Utredningens uppdrag framgår i sin helhet av kommittédirektiv 2020:140 och tilläggsdirektiv 2022:11.

Utredningens slutsatser om nuvarande skolsystem

Utredningen gör bakgrundsbeskrivningar och drar utifrån dessa slutsatser om problem, brister och utmaningar i dagens skolsystem. Utredningen menar att de skolreformer som

genomförts sedan början av 1990-talet och därefter har lett fram till en otydlig styrning av skolan och utfallen av reformerna är svårtolkade.

De problem utredningen ser i dagens skolsystem sammanfattas på följande sätt:

- **Skolsystemet har alltför många styraktörer**

Den statliga styrningen är omfattande och överlappande. Kommunerna är många och har varierande kapacitet att styra, därtill tillkommer ett stort antal enskilda huvudmän för de fristående skolorna.
- **Alla huvudmän har inte den kapacitet som krävs för att de ska klara sitt uppdrag**

Det nationella skolsystemet består av cirka 1 100 huvudmän sett till de skolformer som ingår i utbildningens uppdrag. Av dessa är 290 kommunala, cirka 800 fristående, 7 regionala och 11 kommunalförbund. De två minsta kommunala huvudmännen för grundskola hade läsåret 2019/20 en grundskola och ingen gymnasieskola, medan den största hade 172 grundskolor och 40 gymnasieskolor. Bland de fristående huvudmännen varierar storleken också mycket, men vanligast är att ansvara för en skola (670 fristående huvudmän). Utredningen anser att det finns framförallt små huvudmän – såväl kommunala som fristående – som inte har tillräcklig kapacitet att klara sitt uppdrag.
- **Skolsystemets konstruktion kan ha blivit alltför komplicerad och komplex**

Ofta blandas uppgifter kommuner har som hemkommun ihop med uppgifter kommuner har som huvudman. Det har blivit svårt att veta på vilken nivå ansvarsutkrävandet ligger. Utredningen ser detta som bristande kunskap om vad olika aktörer förväntas göra vilket sannolikt påverkar hur verksamheten genomförs. Det är också oklart om kraven på dokumentation leder till mervärde för eleverna.
- **Skolan kan inte lösa sina uppgifter på ett tillräckligt bra sätt i nuvarande skolsystem**

Utredningen menar att skolsystemet saknar regelbunden dialog mellan stat och huvudmän för att diskutera uppdrag, resultat, kvalitet och utveckling, tillräcklig nationell samordning av kompetensförsörjning till skolan och professionsutveckling, avsaknad av systematiska reformutvärderingar och av löpande nationell kunskapsutvärdering. Dessa vita fläckar tillsammans med den otydliga styrningen och mångfalden av aktörer gör att

skolsystemet inte tillräckligt styr och stödjer huvudmän, skolor och verksamheter att klara sina uppgifter.

Mot denna bakgrund och i enlighet med direktiven beskriver utredningen två möjliga alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem med ökat statligt ansvar. Syftet är att höja elevernas kunskapsresultat, öka likvärdigheten, förbättra skolans kvalitet och stärka läraryrkets attraktivitet.

Utredningens slutsatser om två alternativa vägar för ökat statligt ansvar

Utredningen lämnar slutsatser i form av bedömningar, inte skarpa lagförslag. Bedömningar är övergripande förslag som behöver utredas vidare innan de kan genomföras.

Alternativ 1 – ett fullgånget förstatligande

Statligt ansvar införs för huvudmannaskapet för offentliga skolor, fritidshem och komvux. Lednings-, drifts- och arbetsgivaransvar förs därmed över från kommunal till statlig nivå.

Fristående skolor drivs fortsatt av enskilda huvudmän, som har lednings-, drifts- och arbetsgivaransvar.

Statligt stöd som ska säkra kapaciteten hos små huvudmän – såväl kommunala som enskilda.

Staten ges också ett samlat systemansvar för såväl offentliga som fristående skolor och komvux. Huvuddelen av det som kommuner idag har ansvar för i egenskap av elevers hemkommun förs därmed över till statlig nivå. Det handlar bland annat om finansiering, skolval, elevers skolplacering, skolpliktsbevakning, planering och dimensionering.

Två nya skolmyndigheter bildas och ersätter Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen. Den ena myndigheten hanterar statens systemansvar för skolan, med styrning och stöd till såväl offentliga som fristående skolor samt komvux. Den andra myndigheten hanterar huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux.

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

Detta alternativ innebär att kommuner kvarstår som huvudmän för de kommunala skolorna, fritidshemmen och komvux.

På samma sätt som vid fullgånget förstatligande har staten ett systemansvar såväl för kommunala som fristående skolor och komvux. Det kommuner idag har ansvar för i

egenskap av elevers hemkommun förs därmed över till statlig nivå, med undantag för några få uppgifter som förblir kommunalt ansvar. Systemansvaret kan dock skilja sig i finansieringsdelen jämfört med alternativ 1, fullgånget förstatligande. Utredningen lägger i alternativ 2 fram fyra olika varianter av ekonomisk styrning, som innebär olika grad av statligt ansvar för finansieringen. Samtliga fyra varianter innebär att ansvar som kommuner idag har för finansieringen helt eller delvis förs över till statlig nivå.

Fristående skolor finns kvar och drivs av enskilda huvudmän, som har lednings- drifts- och arbetsgivaransvar.

Statligt stöd ska säkra kapaciteten hos små huvudmän – såväl kommunala som enskilda.

En ny skolmyndighet bildas och ersätter dagens skolmyndigheter. Den nya skolmyndigheten hanterar statens systemansvar för skolan, med styrning och stöd till såväl offentliga som fristående skolor samt komvux. Någon ny myndighet för huvudmannafrågor behövs inte i detta alternativ eftersom kommunerna kvarstår som huvudmän för offentliga skolor, fritidshem och komvux.

Huvudsakliga skillnader mellan de två alternativen

Alternativ 1 innebär att staten utöver systemansvaret också övertar kommunernas ansvar som huvudman för offentliga skolor, vilket bland annat innebär övertagande av kommunala skollokaler, drifts- och arbetsgivaransvar.

Alternativ 2 har fyra olika varianter för att organisera finansieringsansvaret, varav ett innebär samma förslag som i alternativ 1 (helstatligt ansvar) medan de övriga tre varianterna innebär olika grad av ökat statligt övertagande av ansvar för finansieringen.

Utredningens jämförelse mellan ansvarsfördelningen i nuläget och med de två alternativen

Tabellen är hämtad från utredningen (tabell 18.1 i SOU 2023:53) och sammanfattar ansvarsfördelningen i nuläget och vid utredningens bägge alternativ. Här framgår att det finns stora likheter mellan alternativ 1 och 2. Även alternativ 2 innebär alltså omfattande reformer genom betydande överföring av ansvar från kommunal till statlig nivå. I bägge alternativen behövs skatteväxling men omfattningen av denna varierar i alternativ 2 beroende på vilken variant för finansieringen som väljs.

Tabell 18.1 Ansvarsfördelningen av olika uppgifter i skolan

En jämförelse av nuläget och utredningens båda alternativ

	Nuläge					Alternativ 1: fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap					Alternativ 2: ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet				
	Statligt system-ansvar	Statlig huvudman	Kommunal huvudman	Enskild huvudman	Hem-kommun	Statligt system-ansvar	Statlig huvudman	Kommunal huvudman	Enskild huvudman	Hem-kommun	Statligt system-ansvar	Statlig huvudman	Kommunal huvudman	Enskild huvudman	Hem-kommun
Normering	X					X					X				
Ekonomiska resurser	X				X	X					X				X
System för placering/ antagning				X	X	X					X				
Skolplikt			X	X	X	X	X		X		X		X	X	
Anordna utbildning			X	X			X		X				X	X	
Arbetsgivarskap			X	X			X		X				X	X	
Lokaler			X	X			X		X				X	X	
Beslut om mottagande i särskola					X	X					X				
Stöd till huvudmän och skolor	X		X	X		X	X		X		X		X	X	
Kompetensförsörjning	X		X	X		X	X		X		X		X	X	
Kompetensutveckling	X		X	X		X	X		X		X		X	X	
Uppföljning/ utvärdering	X		X	X		X	X		X		X		X	X	
It-system			X	X		X	X		X		X		X	X	
Skolskjuts					X					X					X
Problematisk frånvaro					X					X					X
Aktivitetsansvar					X					X					X
Uppsökande verksamhet komvux					X					X					X

Källa: SOU 2022:53, del 2, sid 1181.

Utredningens förslag om ett samlat statligt systemansvar

Utredningen bedömer att frågor som avser ”systemansvar” för skolsystemet bör särskiljas från frågor som avser huvudmannens ansvar för utbildningen. Ett samlat statligt systemansvar ingår därför såväl i alternativ 1 som 2. Staten tar över kommunernas roll som styraktör.

Frågor som kommuner idag ansvarar för i egenskap av ”hemkommun” till eleverna (i Nacka UBN respektive NAF) och som utredningen bedömer ska föras över till statligt systemansvar inkluderar:

- Finansiering (statens roll kan se olika ut i alternativ 1 och 2)
- Planering och dimensionering
- Skolval, skolplaceringar, skolpliktsbevakning
- Utredning och beslut om mottagande av elever till grund- och gymnasiesärskola

Därutöver bedömer utredningen att det samlade statliga systemansvaret också omfattar:

- Statligt kapacitetshöjande stöd till offentliga och fristående huvudmän, skolor och verksamheter, med utgångspunkt från obligatoriska kvalitetsdialoger mellan stat och huvudman (inklusive en eventuellt statlig huvudman för offentliga skolor), i syfte att huvudmännen ska ta sitt ansvar

- Statligt stöd i frågor där nyttan framförallt ligger på systemnivå, till exempel professionsutveckling, insatser för strategisk kompetensförsörjning, uppföljning och utvärdering av skolsystem och skolreformer
- Statlig samordning av frågor gällande digitalisering och skolans it-lösningar

Utredningens kommentarer om andra lösningar än stärkt statligt ansvarstagande

Utredningen fokuserar på styrning och struktur. De lösningar på skolans problem som enligt direktiven ska utredas är ökat statligt ansvarstagande, antingen genom övergång till statligt huvudmannaskap eller i andra former. Denna avgränsning har medfört att utredningen inte skett av andra möjliga förändringar som skulle kunna ha uppnått syftet och leda till förbättrad likvärdighet, högre kvalitet och resultat samt ökad attraktivitet för att arbeta inom skolformerna.

Utredningen betonar också i detta sammanhang att utmaningarna inte automatiskt blir bättre bara för att staten ökar sitt ansvar. Därför är det viktigt att ha realistiska förväntningar på vad ökat statligt ansvar kan åstadkomma.

Utredningens konsekvensanalyser

Eftersom utredningen enbart lämnar bedömningar och inte konkreta förslag till författningsändringar är också konsekvensanalyserna övergripande.

Ekonomiska konsekvenser

- Alternativ 1 - När det gäller ekonomiska konsekvenser för kommunerna vid ett fullgånget förstatligande så anger utredningen bland annat att kommunerna som helhet kommer att påverkas även om finansieringsprincipen tillämpas, eftersom utbildningsområdet är en så stor del av kommunernas verksamhet och ekonomi. Den skatteväxling som kommer att krävas från kommuner till stat är i storleksordningen 224 miljarder kronor. Olika ambitionsnivåer i olika kommuner kommer inte att finnas kvar. Lokalfrågan och hur den påverkar kommunerna är en av de faktorer som gör ett fullgånget förstatligande till en mycket komplex reform vars konsekvenser är svåra att överblicka och bedöma i förväg, enligt utredningen (sid 1240-1241).
- Alternativ 2 – variant där staten helt tar över finansieringsansvaret. Detta kommer innebära att staten tilldelar och fördelar resurser till alla huvudmän. För kommuners del innebär det ersättning från staten för en viss kostnadsnivå. Kommuner med högre ambitionsnivå bekostar den delen själva. Denna variant kräver en omfattande skatteväxling.
- Alternativ 2 – variant där staten anger bindande miniminivåer för resurser på kommunnivå. Kommunerna är ansvariga för finansieringen, men kan inte minska

sina kostnader i förhållande till miniminivån. För kommuner som har lägre kostnader och hamnar under gränsen för miniminivån innebär det att de tvingas öka kostnaderna för utbildningsverksamheten (sid 1240)

- Alternativ 2 – variant med statligt sektorsbidrag för undervisningskostnaderna. Syftet är att jämna ut förutsättningarna mellan huvudmän när det gäller kostnaderna för undervisning. Det kräver omfattande skatteväxling från kommuner till stat. Resurserna till skola och komvux omfördelas mellan kommuner och huvudmän, men hur resursfördelningen ska ske och vad konsekvenserna blir behöver utredas vidare. Utredningen anger att den ser flera nackdelar med denna finansieringsvariant.
- Alternativ 2 – variant med förstärkt och breddat likvärdighetsbidrag. Nuvarande riktade statsbidrag breddas till att omfatta fler skolformer. Syftet är att kompensera för skillnader i behov av resurser utifrån socioekonomiska förutsättningar. Detta sätt att öka det statliga finansieringsansvaret kräver också skatteväxling, men inte lika omfattande som om ett sektorsbidrag införs. Det leder till omfördelning av resurser mellan kommuner och huvudmän. Konsekvenser behöver utredas ytterligare.

Proportionalitet

Utredningen ska göra en samlad bedömning av förslagets konsekvenser och ställa dem i relation till alternativa åtgärder för att nå förbättrade kunskapsresultat.

Utgångspunkten är regeringsformen, som anger att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Utredningen anger i denna del av konsekvensanalysen följande: ”Mot denna bakgrund är vår samlade bedömning att ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap, i förhållande till syftet att skapa förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet, är en mindre proportionerlig förändring än alternativet med ett stärkt statligt systemansvar.” (sid 1281)

Utredningen utgår delvis från tidigare remisser

Utredningens förslag är inte ”skarpt”, utan bedömningar. Det är alltså inga lagförslag som läggs fram. I praktiken innebär det att ytterligare utredning behövs, med tillhörande remissförfarande, innan förändringar kan ske. I några fall utgår dock utredningens bedömningar från tidigare utredningar som lagt fram skarpt lagförslag, och i de fallen finns en annan grund för att utredningens bedömningar kan gå vidare till att

implementeras. I samtliga dessa fall har Nacka kommun tidigare yttrat sig. Det handlar om:

SOU 2020:28 En mer likvärdig skola (relevant här är framförallt den del som avser statligt ansvar för bland annat skolval och beslut om elevers skolplacering).

SOU 2020:33 Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.

Departementspromemorian U 2021/03373 Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.

I det fall som avser SOU 2020:33 Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning – har riksdagen redan fattat beslut om lagstiftning som avser planering och dimensionering av gymnasial utbildning, vilket innefattar även yrkesutbildningar inom komvux. Dessa lagändringar börjar gälla den 1 juli 2023 och tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas 2025. Ett ökat statligt ansvar införs då i meningen att det av skollagen kommer att framgå att kommuner ska samverka med minst två andra kommuner i ett primärt samverkansområde när det gäller planering, dimensionering och erbjudande av utbildning. Det ska även vara möjligt att fritt söka till de yrkesutbildningar inom komvux som erbjuds i det primära samverkansområde som den sökande är hemmahörande i.

Regeringen har även aviserat en proposition med utgångspunkt från SOU 2021: om införande av ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare, med lagstiftning som föreslås träda i kraft den 1 januari 2025. Professionsprogrammet föreslås bestå av dels en nationell struktur för kompetensutveckling, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare. Skolverket ska bedöma och besluta om ansökningar gällande meriteringsnivå samt ta fram innehållet i den nationella strukturen för kompetensutveckling.

Utbildningsenhetens utredning och bedömning

Utbildningsenheten har i samråd med juridik- och kanslistaben utrett förslagen i remissen.

Det är av stor vikt att likvärdighet och hög kvalitet för alla elever kan säkerställas. Vilken utbildningskvalitet eller tillgång till utbildning elever får ska inte bero på var i landet en elev bor, på föräldrarnas utbildningsnivå eller andra skillnader i förutsättningar.

Utbildningsenheten kan hålla med utredningen om flera av de problembeskrivningar som görs. Den statliga styrningen *är* redan omfattande och ibland överlappande. Det finns en stor variation av skolor och huvudmän. Skolsystemet är komplext inte minst genom hur

skolans uppdrag är formulerat. Effekter av genomförda skolreformer utvärderas i otillräcklig utsträckning.

Enligt utbildningsenhetens bedömning saknas dock helhetsbilden i utredningens problembeskrivningar. Att det finns en mångfald av enskilda huvudmän och fristående skolor beror exempelvis i grund och botten på att riksdagen har fattat beslut om att vårdnadshavares önskemål av skola för sitt barn ska vara vägledande vid beslut om skolplacering och att det finns en efterfrågan på andra skolor än de offentligt drivna. Att mångfald också kan vara något positivt i skolsystemet berörs dock inte.

Skolors och huvudmän uppdrag – kanske särskilt vad avser grundskolan – är mycket komplext. Det innefattar att alla elever ska uppnå en minsta grundläggande kunskapsnivå och därutöver utvecklas så långt möjligt. Samtidigt råder väldigt olika förutsättningar för att klara uppdraget i olika delar av landet, som kommer att finnas kvar oavsett om staten blir ansvarig huvudman. Här har dock staten redan ett viktigt ansvar på systemnivå, bland annat för strategisk kompetensförsörjning på nationell nivå, för att ekonomiskt utjämna för olika förutsättningar i landet och i stöd till huvudmän, skolor och verksamheter.

Utredningen har dock inte haft i uppdrag att se över vilken typ av lösningar som är mest effektiv för att stärka likvärdighet och god kvalitet i den typen av skolsystem, utan enbart haft i uppdrag att belysa lösningar som avser att ansvar överförs från kommunal till statlig nivå.

De två alternativ som utredningen lägger fram, i enlighet med direktiven, är enligt utbildningsenhetens bedömning bägge mycket kostsamma i meningen att de är komplexa, tidskrävande och administrativt resurskrävande insatser för att lösa problemen och förbättra likvärdighet och kvalitet.

Att överföra ansvar för huvudmannskapet till statlig nivå i enlighet med alternativ 1 kräver omfattande skatteväxling, all personal inom de skolformer som utredningen omfattas ska övergå till att bli statligt anställda, alla lokaler ska överföras till statlig ägo. Det är enormt komplexa frågor. Även alternativ 2 innebär komplicerade reformer bland annat genom att kommunernas ansvar för finansieringen helt eller delvis då skulle överföras till statlig nivå. Alternativ 2 underlättar heller inte självklart styrningen i skolsystemet eftersom ansvar och befogenheter då hamnar på olika nivåer.

Det kommunala självstyret begränsas väsentligt av såväl alternativ 1 som 2. Utfallet av reformerna för likvärdighet och elevernas måluppfyllelse är samtidigt oklart. Det framstår därför som oproportionerliga lösningar på den problematik som finns. Utredningen har

dock inte haft i uppdrag att se till andra lösningar för att förbättra likvärdighet och uppnå hög kvalitet än sådana som innefattar ökat statligt ansvar.

Utredningen har inte haft i uppgift att bedöma om ökat statligt ansvar behövs utan att lämna beslutsunderlag utifrån hur ökat statligt ansvar kan införas. Förslagen som lämnas av utredningen är inte skarpa utan bedömningar, som kräver ytterligare utredning innan implementering. För att få helhetsbilden innehåller förslaget till yttrande i bilaga 1 också argument för att se över andra lösningar än att öka statens ansvar, det vill säga att staten ser över sina redan befintliga styrmedel, som är centrala för att ge likvärdiga förutsättningar för likvärdighet och hög kvalitet. Innan komplicerade, tidskrävande och kostsamma åtgärder såsom ändrad ansvarsfördelning prövas bör staten se över hur de verktyg som redan finns på nationell nivå kan användas mer *effektivt*. Det handlar exempelvis om lärarutbildningens kvalitet och dimensionering, central för att säkerställa en likvärdig utbildningskvalitet för alla elever. Ett annat exempel är att riktade insatser kan sättas in om en huvudman har sådana kapacitetsbrister att uppdraget inte klaras. Gäller det en enskild huvudman så är det Skolinspektionen som ansvarar för att tillståndet i ett sådant fall dras in. Gäller det en kommunal huvudman så finns andra sanktionsmöjligheter för att åstadkomma rättelse. Sanktionsmöjligheterna har utökats de senaste åren.

Mot denna bakgrund föreslår utbildningsenheten det yttrande som återfinns i bilaga 1.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningen lämnar inga skarpa förslag, enbart bedömningar om hur ökat statligt ansvar för skolan skulle kunna genomföras. Ytterligare utredningar behövs för att kunna bedöma de ekonomiska konsekvenserna av att statens ansvar för skolan ökar.

Såväl utredningens alternativ 1 som 2 skulle innebära omfattande skatteväxling från kommunen till staten. Som mest handlar det för hela kommunsektorn uppskattningsvis, enligt utredningen, om en överföring av 225 miljarder kronor från den kommunala till den statliga nivån (alternativ 1). Det är dessutom oerhört komplexa uppgifter som ska lösas om staten tar över huvudmannaskapet i enlighet med alternativ 1, eftersom det innebär övertagande av lednings-, drift- och arbetsgivaransvar för de idag kommunala verksamheterna. Utredningen tar också upp det komplicerade med att föra över lokaler och arbetsgivaransvar och menar att det behövs fler utredningar innan de ekonomiska konsekvenserna blir klara.

I Nacka kommun utgör de totala driftskostnaderna för grundskola, gymnasieskola, grund- och gymnasiesärskola, förskoleklass, fritidshem och komvux år 2022 cirka 38 procent av kommunens totala driftskostnader.

Alternativ 2, det vill säga att överföra hemkommunens ansvar till staten för att skapa ett samlat statligt systemansvar skulle även det innebära behov av skatteväxling eftersom kommunernas ansvar då minskar. Samtliga fyra finansieringsalternativ som utredningen lägger fram i ett sådant scenario innebär därför skatteväxling från kommun till stat, men i olika hög grad. Det alternativ som innebär statliga regleringar gällande kostnader kräver inte lika mycket skatteväxling men då uppstår istället andra problem genom att kommunen kan tvingas hålla uppe kostnader mer än vad som egentligen behövs. Det innebär ytterst att omprioriteringar i kommunen indirekt kan tvingas fram av en statlig reglering. Enligt utbildningsenhetens bedömning innebär det stora begränsningar av den kommunala självstyrelsen.

Konsekvenser för barn

Förslaget till beslut innebär i sig inte konsekvenser för barn. Förslaget till yttrande är dock framtaget med elevperspektivet i fokus. Det är centralt att se över vilka insatser som är mest *effektiva* för att förbättra likvärdighet och kvalitet i utbildningen, medan utredningen enbart har sett till lösningar som innebär ökat statligt ansvar. Bara i grundskolan finns över en miljon elever detta läsår som har rätt till en likvärdig skola av hög kvalitet redan idag. Enligt utbildningsenhetens bedömning finns risk att centralisering i enlighet med såväl alternativ 1 och 2 kan få negativa konsekvenser för barn både genom att det blir lång reformtid som inte direkt fokuserar på hur undervisningen kan förbättras, men också genom att besluten hamnar långt bort från elever och vårdnadshavare och i hög utsträckning kommer att behöva basera sig på schabloner snarare än de olika behov och förutsättningar som finns lokalt.

Bilagor

Bilaga 1 Förslag till yttrande

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

Carina Legerius
Enhetschef
Utbildningsenheten

Åsa Arnell
Utbildningsexpert
Utbildningsenheten