

Handläggare
Åsa Härkegård
Telefon: 08-50833333

Till
Utbildningsnämnden
2023-02-23

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

Remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2022/1452

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden godkänner utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53) till utbildningsnämnden för yttrande. Utredningen har haft i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap eller stärkt statligt ansvar för skolan.

Utredningen är till sin volym mycket omfattande.

Utbildningsförvaltningen avgränsar därför synpunkterna till de områden där vi ser störst behov av fortsatt utredning. Förvaltningen delar utifrån vårt ansvar och perspektiv utredarens uppfattning att skolverksamheten i grunden fungerar bra i dag. Samtidigt instämmer förvaltningen i att det finns en rad stora utmaningar, främst kopplat till bristande likvärdighet.

Förvaltningen menar att mycket av det som föreslås i utredningen är möjligt att genomföra utan ett förändrat huvudmannaskap för skolan. Förvaltningen menar också att utredningen ofta saknar en tydlig argumentation kring varför ett förändrat huvudmannaskap skulle leda till en lösning på de problem som i dag finns.

Utbildningsförvaltningen
Avdelningen för ekonomi och styrning

Hantverkargatan 2F
Box 22049
104 22 Stockholm
Växel 08 508 33 000
Fax
registrator.utbildning@edu.stockholm.se
<https://start.stockholm/>

Ett centralt område i utredningen rör resursfördelning. Förvaltningen konstaterar att en statlig resursfördelningsmodell skulle innebära höga krav på den nivå som ska fördela resurserna på skolnivå. Förvaltningen stödjer förslaget om en statlig

resursfördelning till fristående skolor. Ett förstатligande av resursfördelningen till enskilda huvudmän innebär en mer logisk koppling till den statliga kontrollen av verksamheten.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen. Eftersom remisstiden är kort föreslår förvaltningen att utbildningsnämnden justerar beslutet omedelbart.

Bakgrund/Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53) till utbildningsnämnden för yttrande.

Regeringen beslutade i december 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för grundskola och gymnasieskola.

Utredningen har tagit fram ett beslutsunderlag. Det innebär att betänkandet inte innehåller skarpa förslag eller författningsförslag, utan bedömningar som kräver ytterligare utredning innan de eventuellt kan realiseras. Att förstатliga skolan eller stärka statens ansvar skulle enligt utredningen främst bli en styrnings- och strukturreform, som inte primärt avser skolans inre arbete. Syftet är att ge bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet.

Av utredningens bakgrundsbeskrivningar framgår problem, brister och utmaningar i dagens skolsystem. Några slutsatser som utredningen framhåller är att den statliga styrningen är omfattande, detaljerad och inte anpassad efter huvudmännens olika förutsättningar. Nuvarande skolmyndighetsstruktur anses ha sina förtjänster, men också sina brister, bland annat att det finns flera myndigheter som delvis har överlappande uppdrag.

Utredningen menar att alla huvudmän sannolikt inte har den kapacitet som krävs för uppdraget. Detta gäller såväl kommunala som enskilda huvudmän. Lärares och rektorers möjligheter till professionsutveckling ser också olika ut, bland annat för att huvudmännens kapacitet att erbjuda kompetensutveckling varierar. Inte heller lyckas skolsystemet i nog utsträckning bidra till och underlätta för huvudmän, skolor och verksamheter att lösa sina uppgifter.

Mot denna bakgrund menar utredningen att det behövs förändringar av det svenska skolsystemet av mer grundläggande karaktär. Utredningen lägger därför fram två möjliga alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem:

- Alternativ 1: ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap
- Alternativ 2: ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan

Alternativ 1 – ett statligt huvudmannaskap

Det första alternativet innebär ett fullgånget förstatligande av skolan där staten både har systemansvar och huvudmannansvar. Som huvudman har staten lednings- och driftsansvar för de offentliga skolorna, samt arbetsgivaransvar för all offentligt anställd skolpersonal. Fristående skolor är fortfarande enskilda huvudmän. Staten tar det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan.

En ny myndighet förordas för att hantera huvudmannaskapet för de offentliga skolorna. Huvudmannamyndigheten skulle bli den största svenska myndigheten, då den skulle omfatta all skolpersonal för offentliga skolor vilka idag utgör cirka 200 000 årsarbetskrafter.

Alternativ 2 – ett system där staten stärker sitt ansvar

I alternativ 2 förstärker staten sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan. Skillnaden mellan alternativ 1 och 2 består främst i att kommunerna i det andra alternativet fortsätter att vara huvudmän för de kommunala skolorna och komvux. Kommunerna behåller ett visst ansvar för resursfördelningen. På samma sätt som i alternativ 1 har staten dock ett systemansvar såväl för kommunala skolor som för fristående skolor. Systemansvaret föreslås bland annat omfatta kompetensförsörjning, kvalitetsarbete, dimensionering och antagning, IT-stöd samt delar av resursfördelningen till skolan.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för ekonomi och styrning, i samarbete med grundskoleavdelningen, gymnasieavdelningen, avdelningen för uppföljning och samordning samt avdelningen för personal och kompetensförsörjning.

Ärendet kommer att behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 14 februari 2023. Funktionshinderrådet kommer att få möjlighet att behandla ärendet vid sammanträdet den 15 februari 2023.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Utredningen om statens ansvar för skolan är till sin volym mycket omfattande. Då det är ett besluts- och kunskapsunderlag saknas konkreta lagförslag för remissinstanserna att ta ställning till. Utbildningsförvaltningen avgränsar synpunkterna nedan till de områden där vi ser störst behov av fortsatt utredning. Områdena presenteras under respektive rubrik.

Generella utgångspunkter

Förvaltningen delar utifrån vårt ansvar och perspektiv utredarens uppfattning att skolverksamheten i grunden fungerar bra i dag. Samtidigt instämmer förvaltningen i att det finns en rad stora utmaningar, främst kopplat till bristande likvärdighet. Olika huvudmän har i dag stora skillnader i förutsättningar att hantera sitt ansvar. Förvaltningen delar uppfattningen om att skolverksamheten är komplex och kräver tillräcklig kapacitet och kompetens för sitt uppdrag.

Stockholms stad är Sveriges största kommunala skolhuvudman. Staden har en välutvecklad modell för resursfördelning, analys och styrning som bidrar till att anpassa verksamheten utifrån uppdrag och behov. Samtidigt finns det, som utredningen konstaterar, stora skillnader i kommunerna och de olika huvudmännens förutsättningar att hantera sitt ansvar. Förvaltningen delar uppfattningen att en ökad statlig styrning av skolan kan vara nödvändig för att alla huvudmän ska ha tillräckliga förutsättningar att klara sitt uppdrag.

Den statliga styrningen av skolan behöver dock vara anpassad efter huvudmännens varierande behov. Att den statliga styrningen idag på vissa håll är både för detaljerad och överlappande riskerar att bli ett hinder för huvudmännens möjlighet att ge de bästa förutsättningarna för skolledare och lärare att lyckas med sitt uppdrag.

Förvaltningen delar utredarens uppfattning om att det i dag finns alltför många statliga styraktörer och att det krävs en ökad tydlighet i den statliga styrningen för att möta de utmaningar som finns inom svensk skola. En ökad statlig närvaro på regional nivå för att stödja huvudmännen är önskvärt.

Utredningen lyfter en mycket stor mängd förslag till förändringar inom grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Förvaltningen menar att mycket av det som föreslås i utredningen är möjligt att genomföra utan ett förändrat huvudmannaskap för skolan. De förändringar som föreslås av exempelvis de statliga skolmyndigheterna är mer av en organisatorisk fråga.

Förvaltningen menar också att utredningen ofta saknar en tydlig argumentation kring varför ett förändrat huvudmannaskap skulle leda till en lösning på de problem som i dag finns. Brister i likvärdighet kopplat till boendesegregation kommer bestå, oavsett huvudman. Ett annat exempel rör gymnasieskolans utmaning att matcha arbetsmarknadens behov, som i grunden styrs av ungdomars studieval – en utmaning som består oavsett huvudman.

Resursfördelning

Förvaltningen kommenterar nedan de förslag kring resursfördelning som bedöms ha störst påverkan för Stockholms stad, utifrån utredningens två huvudalternativ.

Utredningens alternativ 1 – ett fullgånget förstatligande

Utredningens alternativ 1 innebär att staten bör ta det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan vid ett fullgånget förstatligande. Samma aktör som fattar beslut om verksamhetens uppdrag och mål, bestämmer därmed också vilka resurser som behövs för verksamheten. Utredningen betonar även brister i kommunernas ekonomiska styrning av skolan, samt brister i skolans resursfördelning inom kommuner, exempelvis på socioekonomiska grunder.

Utredningen lyfter fram ett antal principer för resursfördelningen, som de menar bör spegla skillnader i behov, kostnadsläge och ansvar. Utredningen menar också att resursfördelningen i liten utsträckning bör ske via riktade statsbidrag. Förvaltningen instämmer i att dessa principer ska vara vägledande, och delar utredningens uppfattning om vikten av att omfördela resurser på socioekonomiska grunder.

Förvaltningens menar emellertid att argumenten för en helt förstatligad resursfördelning möjligen gäller på systemnivå i ett nationellt perspektiv där små huvudmän kan ha utmaningar i att säkerställa en effektiv och likvärdig resursfördelning. Stockholms stad har en väl utvecklad resursfördelningsmodell som hanterar de stora skillnaderna i behov som finns inom kommunen, både mellan enskilda elevers förutsättningar och mellan olika skolor.

En nationell modell där resursfördelningen riktas till huvudmän innebär ett gigantiskt anslag till den statliga huvudmannen, som sedan i sin tur ska fördela resurserna inom hela landet. Även större huvudmän för fristående skolor kommer få mycket stora anslag att fördela mellan skolor.

Förvaltningen anser att detta ställer höga krav på den nivå som ska fördela resurserna på skolnivå. Den statliga huvudmannen för grundskolan kommer exempelvis att fördela över 100 miljarder kronor till omkring 4 000 skolor. Det kommer att vara en grannliga uppgift som kräver noggranna överväganden, och som också kommer kräva anpassningar på skolenhetsnivå då resurserna förändras.

Utredningen beräknar att en modell med statlig resursfördelning skulle innebära tämligen stora förändringar i resurser per elev. Stockholms stad, där kommunen under en längre tid valt att satsa på en hög resursfördelning till skolan, hör till de kommuner som beräknas få mindre resurser med en nationell resursfördelning. Förvaltningen anser att det är viktigt att problematisera dessa effekter, utifrån de behov som finns och det kostnadsläge som gäller i Stockholm.

Förvaltningen delar utredningens kritik mot de riktade statsbidragen. Förvaltningen håller med om att det är de som är närmast verksamheten som rimligen bäst kan fatta beslut om hur resurser bör användas utifrån de lokala förutsättningarna, och samtidigt ta ansvar för det. Riksrevisionens kritik att statsbidragen orsakar splittring och försvårar för huvudmännen att fokusera verksamheten utifrån de lokala utvecklingsbehoven och ha en långsiktig planering är viktigt att beakta.

Utredningens alternativ 2 – ett system där staten stärker sitt ansvar
Utredningen beskriver ett antal varianter på hur resursfördelningen kan hanteras vid ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap. Dessa innebär i korthet:

- att staten anger en miniminivå som kommunerna måste spendera på skolverksamheten
- att staten ger ett sektorsbidrag till kommunerna som måste spenderas på skola
- ett utökat likvärdighetsbidrag
- att staten helt tar över finansieringen av skolverksamheten

Dessa varianter ger kommunerna olika nivåer av inflytande över resursfördelningen till sina skolor. Från ett stort statligt inflytande till att kommunerna i princip förfogar över nivåerna som idag med en miniminivå som begränsning. Förvaltningen anser att dessa alternativ innebär stor skillnad sinsemellan, när det gäller kommunernas inflytande över ekonomistyrningen. Förslaget måste därför utredas noggrant och även relateras till principen om kommunalt självstyre.

Resursfördelning till fristående skolor

Den största förändringen i alternativ 2 avser resursfördelningen till fristående skolor. Utredningen bedömer att det finns skäl att separera finansieringen av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen, och att staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän.

Förvaltningen delar utredningens bedömning, av flera skäl. Staten har i dag uppdraget att bevilja tillstånd för och bedriva tillsyn av fristående skolor. Kommunerna har endast insynsrätt i verksamheten. Ett förstatligande av resursfördelningen till enskilda huvudmän innebär en mer logisk koppling till den offentliga kontrollen av verksamheten. Ett annat skäl för förändringen är att nuvarande modell riskerar att leda till en fördyring av skolverksamheten i kommunerna. Detta eftersom enskilda huvudmän måste kompenseras för kostnader som endast uppstår i den kommunala verksamheten, då planeringsförutsättningarna skiljer sig åt. Den kommunala skolan måste exempelvis alltid ha viss överkapacitet på platser för att kunna ta emot alla elever och kunna garantera en skolplats nära hemmet för alla elever. Dagens ersättningsmodell till de enskilda huvudmännen leder dessutom ofta till tvister med kommunerna.

Förvaltningen ser dock vissa risker med förslaget om ett förstatligande av resursfördelningen till fristående skolor, som bör utredas vidare. Den statliga ersättningen till enskilda huvudmän kan bli lägre eller högre än ersättningen till de kommunala skolorna, eftersom den senare beslutas lokalt. Förvaltningen anser att dessa konsekvenser bör utredas vidare, så att skillnaderna mellan kommunala och fristående skolors resurser inte blir för stora på oskäliga grunder.

Tilläggsbelopp

Utredningen föreslår att staten bör ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos samtliga huvudmän. I dag finns stora skillnader mellan kommunerna i såväl bedömning som ersättningsnivån på stödet. Förvaltningen delar utredningens syn att ett förstatligande av denna ersättning kan antas leda till en större enhetlighet, transparens och rättssäkerhet i tillämpningen. Förvaltningen har i tidigare remissvar (exempelvis SOU 2020:28)¹ efterfrågat ett större statligt ansvar kring resurser för särskilt stöd, då det i dag finns alltför många frågetecken för såväl kommuner som fristående huvudmän. Nämnden har även

tidigare i en hemställan till regeringen (Dnr 5.5.1–4111/2021)² också påpekat att rådande regelverk avseende hemkommunens bidrag till fristående skolor har stora brister då det inte tar hänsyn till fristående resursskolors särskilda förutsättningar. Den lagliga rätten att begränsa mottagandet till elever i behov av särskilt stöd åtföljs inte av en tydlig bestämmelse om hur verksamheten ska finansieras. Likaså saknas adekvat regelverk kring vilka krav som ställs på verksamheten och en tydlig definition av vilken skola som bör anses vara en resursskola. Det oklara rättsläget skapar en osäker situation för huvudman, skolor och därmed för elevers skolsituation. Det gäller även principer om lika villkor mellan huvudmän, likvärdighet kommuner emellan samt rättssäkerheten på området. Förvaltningen välkomnar därför både åtgärder och en fortsatt utredning av dessa frågor.

Arbetsgivaransvar

Förvaltningen kommenterar nedan de förslag kring arbetsgivaransvar som bedöms ha störst påverkan för Stockholms stad.

Utredningens alternativ 1 – ett fullgånget förstatligande

Enligt utredningens alternativ 1 skulle samtliga anställda inom skolväsendet övergå till en statlig anställning. En sådan reform skulle innebära att staten tar över arbetsgivaransvaret för i storleksordningen 200 000 årsarbetskrafter. Myndigheten skulle bli statens största.

Förvaltningen delar utredarens bedömning att en sådan reform både skulle ta lång tid och vara mycket komplex att genomföra, med flera svåra avvägningar som behöver utredas närmare. Flera av dessa komplexa frågeställningar belyses förtjänstfullt i utredningen.

Förvaltningen kommenterar i det följande vissa delar i utredningen som föreslås även i alternativ 2, alltså med ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap och ett stärkt statligt ansvar.

Olika förutsättningar i olika delar av landet

I båda utredningens alternativ förväntas de nationella variationerna avseende resursfördelning minska. För Stockholm skulle det sannolikt innebära mindre resurser till skolverksamheten. Stockholm stad har i jämförelse höga lönenivåer som också finansieras med en jämförelsevis högre skolpeng än stora delar av landet. Det högre löneläget är både ett resultat av tydliga prioriteringar från stadens sida såväl som en anpassning till ett högre löneläge i arbetsmarknadsregionen. Om resultatet av

reformen på sikt skulle innebära ett tryck neråt för lönenivåerna för lärare och skolledare i Stockholm skulle det innebära stora svårigheter för kompetensförsörjningen i Stockholmsregionen.

Förvaltningen bedömer att det högre löneläget är helt nödvändigt för att kunna kompetensförsörja och rekrytera till skolans område i Stockholmsregionen. Det är oklart i vilken utsträckning ett högre löneläge skulle kompenseras genom strukturersättning. För lärare var lönen år 2020 cirka 4000 kr högre än genomsnittet för riket. För skolledare betydligt mer.

Statens ansvar för kompetensförsörjning och kompetensutveckling
Utredningen föreslår att staten ska ta ett större ansvar än i dag för kompetensförsörjning och professionsutveckling för skolans yrkesgrupper.

Förvaltningen delar utredarens bedömning att kompetensförsörjningen inom skolans område är en fråga som går utöver en specifik huvudmans behov av personal. Det är därför naturligt att särskilt betona att staten har det huvudsakliga ansvaret för skolans kompetensförsörjning och även peka ut en ansvarig skolmyndighet för detta.

Myndigheten med det huvudsakliga ansvaret föreslås bland annat kontinuerligt ta fram prognoser över behov av lärare och samverka med relevanta aktörer. Det saknas dock närmare resonemang om hur den här kunskapen ska omsättas. Förvaltningen vill betona att insatser behöver anpassas utifrån behov, det gäller inte minst lärosätenas utbildningsutbud och dimensionering. Statens styrning av lärarutbildningen är ett instrument som staten förfogar över oavsett hur huvudmannorganisationen ser ut.

Utredningen föreslår en bred utvärdering av legitimationsreformen. Vid en sådan utvärdering bör särskilt fokus läggas på behörighetsregler i ämnen och skolformer där behörigheten är mycket låg och ta ställning till om behörighetsreglerna är ändamålsenliga eller om det är andra insatser som behövs för att hantera bristsituationen.

Professionsutveckling för lärare och skolledare

Parallellt med denna utredning har Skolverket fått i uppdrag att förbereda införandet av ett professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Professionsprogrammet omnämns på flera ställen i utredningen och innebär ett tydligt steg i riktning mot ett ökat ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling.

Utredningen betonar att statens ökade ansvarstagande bör fokusera på kompetensutveckling som syftar till att öka lärarens och rektorers yrkesskicklighet, och säkerställa att det finns ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet för professionsutveckling.

Förvaltningen menar att erfarenheterna av det arbete som skett i Stockholm stad och motsvarande erfarenheter hos andra huvudmän bör tas till vara i den nationella professionsutvecklingen. Utbildningsförvaltningen har sedan 2008 möjliggjort för lärare att delta i forskarutbildning med målet att erhålla en licentiatexamen. Staden har sedan 2013 haft en FoU-strategi inom skolans område och även möjliggjort för lärare och skolledare att bedriva studier på magister- och mastersnivå.

Förvaltningen har tidigare, i svar på promemorian ”Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare” (U2021/03373), framfört att professionsprogrammet bör ha en statlig finansiering fullt ut. Utredningen i detta ärende föreslår i stället att studier för den enskilde finansieras med omställningsstöd och studiemedel, det vill säga delvis av den enskilde. Förvaltningen vidhåller att deltagande i kompetensutveckling så långt som möjligt bör ske utan kostnad för den enskilde.

Grundskolan

Utredningen lyfter fram ett antal frågeställningar som berör grundskolan. Förvaltningen har valt att nedan kommentera några av dessa.

Samverkan med andra kommunala aktörer

Samverkan på en lokal nivå mellan förskola, socialtjänst och andra kommunala aktörer är idag en bärande del av det systematiska kvalitetsarbetet med att skapa trygghet, studiero och skolnärvaro. Utredningen belyser bara delvis betydelsen av den lokala samverkan med andra kommunala aktörer. Förvaltningen menar att ett förstatligande av grundskolan skulle innebära stora utmaningar i samarbetet. Även reformer för en ökad statlig styrning enligt utredningens alternativ två skulle behöva föregås av djupare analyser av vilka effekter detta kan få för samverkan med andra samhällsaktörer.

Beslut om placering i grundskola

En annan fråga gäller utredningens förslag att staten bör ansvara för beslut om placering i grundskola. Förslaget finns med både i utredningens alternativ 1 och 2.

När det gäller placering i grundskola så har förvaltningen tidigare (SOU 2020:28) riktat invändningar mot förslaget om ett nationellt skolval till grundskolan. Skolplacering i grundskola kräver stor samordning med huvudmannen avseende platskapacitet och dimensionering. Att separera beslut om placering (statliga) från beslut om dimensionering och skolornas organisation (kommunala i alternativ 2) riskerar att ge många oönskade effekter.

Förvaltningen föreslår i stället en modell där ansökan och skolplacering vid samtliga skolor, oavsett huvudman, ska ske via elevens hemkommun. Detta skulle väsentligt förbättra planeringsmöjligheterna för huvudmännen och förenkla för vårdnadshavare och elever.

Även förändringar kring skolskjuts, mottagande av nyanlända elever, skolpliktsbevakning, utredning och beslut om mottagande i särskola och andra större systemfrågor behöver utredas vidare.

Gymnasieskolan

När det gäller gymnasieskolan vill förvaltningen särskilt kommentera utredningens förslag att staten bör ta ett större ansvar för planering och dimensionering av skolsystemet.

Planering och dimensionering

Förvaltningen delar bedömningen att planering och dimensionering av gymnasieutbildning är en regional fråga. Däremot tror förvaltningen inte att en ökad statlig styrning av utbud och dimensionering är det som kommer påverka elevernas intressen och sökmönster till olika program för att på ett bättre sätt möta arbetsmarknadens behov. För att få fler elever att intressera sig för och söka till yrkesprogram krävs andra insatser på såväl samhälls- som individnivå, som exempelvis ett större branschansvar.

Förvaltningen stöder utredningens förslag om ett gemensamt digitalt antagningsverktyg för alla elever i gymnasieskolan. Stockholmsregionen har idag ett sådant system. Ett sådant system skulle kunna utvecklas till att innehålla även gymnasieelevernas slutdokument och kanske även betygskataloger. Även när det gäller system för elevernas frånvaro och närvaro är likvärdighet i landet viktigt. Andra närliggande länder har i dag gemensamma administrativa system för skolor.

Prövning av fristående gymnasieskolor

Förvaltningen är positiva till utredningens förslag att prövning av tillstånd för fristående gymnasieskolor ska ta hänsyn till fler perspektiv än vad som görs idag. Det kan till exempel bidra till att

minska den kostnadsdrivande överetablering som idag råder på yrkesprogrammen i stockholmsregionen.

Förslag kring nationellt kvalitetssystem

Utredningen beskriver (i de båda alternativen) ett nationellt kvalitetssystem med obligatoriska kvalitetsdialoger och efterföljande kapacitetshöjande stöd utifrån behov. Utredningen betonar att det inte är samma som dagens kvalitetssystem och dialoger och blir en del av den nya statliga styrningen.

Redan i dag åvilar det huvudmännen att granska, följa upp och utveckla kvaliteten i sin verksamhet. Förvaltningen delar utredningens bild av att några huvudmän inte har samma förutsättning och förmåga att göra detta. Förvaltningen ser fördelar med att staten tar ansvar för uppgifter där nyttan framför allt ligger på systemnivå, så som professionsutveckling, insatser för strategisk kompetensförsörjning, uppföljning och utvärdering av skolsystemet och skolreformer.

Att genomföra obligatoriska kvalitetsdialoger kan vara ett bra sätt att identifiera stödbehov i verksamheten. Förvaltningen vill dock se en fördjupad utredning kring hur dessa kvalitetsdialoger ska genomföras, i vilken omfattning och frekvens. Vilka huvudmän ska få stöd, hur ska det prioriteras, kommer stora huvudmän få stöd, är frågor som behöver analyseras vidare. Mycket tyder också på att organisationen i den nya myndighet som föreslås i utredningen riskerar att bli väldigt omfattande.

Förvaltningen vill även redan nu belysa att fokus för dessa kvalitetsdialoger behöver vara på kvalitet, det vill säga att det måste vara kvalitetsuppföljningar och inte endast resultatuppföljningar. Skolors resultat är beroende av en mängd faktorer, varav allt inte kan styras eller kontrolleras av skolorna/huvudmännen. Det är därför viktigt att kvalitetsdialogerna identifierar vad som är framgångsrika strukturer och processer som behöver finnas på plats för att ge skolorna de rätta förutsättningarna att göra ett systematiskt kvalitetsarbete.

För att dessa kvalitetsdialoger ska vara möjliga att genomföra behöver det även finnas data som kan användas lokalt för att kunna hitta skolornas prioriterade utvecklingsområden och användas som underlag till kvalitetsdialogerna. I dagsläget har huvudmännen olika sätt att samla in och sammanställa denna typ av statistik. Förvaltningen vill därför se en utredning där kvalitetssystemets utformning, syfte, målsättningar, indikatorer och framgångsfaktorer beskrivs närmare.

Förvaltningen vill även betona att det kapacitetshöjande stödet behöver ske genom att fånga upp styrkor och utvecklingsbehov och utgå från lokala behov och nationella målsättningar. Detta kan bli svårt om den lokala kännedomen saknas. Ett eventuellt stöd behöver vara långsiktigt och flexibelt samt bygga på såväl forskning som beprövad erfarenhet.

Förvaltningen ser en risk att ett nationellt kvalitetssystem, i stället för att fungera som ett verktyg för att säkra kvaliteten, utvecklas till ett parallellt uppföljningssystem som leder till ökat dokumentationskrav och dubbelarbete för skolor och huvudmän. Det är centralt att säkerställa att uppdraget till den nya myndighetsstrukturen inte genererar en stor administration för skolans professionella.

Förvaltningen ser även en risk att huvudmannen kan välja att inte lyfta fram eventuella brister i kvalitetsdialogen om de vet att dessa senare kan leda till tillsyn av verksamheten. Om statens stödjande uppdrag kombineras med det ingripande inom samma myndighet måste instruktionerna till myndigheten vara utformade så att sådana otydligheter undviks. Det här är viktiga faktorer att bevaka i det fortsatta arbetet med relationen mellan dialog och tillsyn.

Nationella IT-system för skolan

Förvaltningen ser positivt på utredningens förslag kring gemensamma nationella IT-system för skolan, då detta skulle ge stora samordningsvinster. Samtidigt är det angeläget att se behovet av IT-system i ett helhetsperspektiv, särskilt utifrån utredningens alternativ 2. Det går inte att plocka ut vissa verksamhetsprocesser och isolerat lösa dessa på nationell nivå utan att utreda hur de kommer att påverka verksamhetsprocesser där systemstöden ligger kvar i kommunal eller enskild regi. Information kommer att behöva flyttas mellan olika verksamhetsprocesser och olika systemstöd.

Lokalförsörjning

Utredningens alternativ 1 innebär att all lokalförsörjning för grund- och gymnasieskolan förstatligas. Förvaltningen instämmer i den problembild som utredningen lyfter, bland annat avseende risken för ökade hyreskostnader och utmaningar kopplade till det kommunala planmonopolet. Ett förstatligande av lokalförsörjningen förutsätter en stark lokal närvaro från den statliga huvudmannen, som kan arbeta aktivt i kommunernas planprocesser.

Konsekvenser för barn och barnets rättigheter samt jämställdhetsanalys

Då ärendet är ett svar på en remiss från kommunstyrelsen gör förvaltningen ingen egen analys av ärendets konsekvenser för jämställdhet eller för barn och barns rättigheter. Förvaltningen förutsätter att en sådan analys vid behov görs i den fortsatta hanteringen av ärendet.

Förslag till beslut

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen. Eftersom remisstiden är kort föreslår förvaltningen att utbildningsnämnden justerar beslutet omedelbart.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör
Utbildningsförvaltningen

Bilaga

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

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Lena Holmdahl, Utbildningsdirektör	2023-02-14