

Handläggare
Tapio Liimatainen

Tjänsteskrivelse
2023-03-07

Diarienummer
UN-2023/58

Utbildningsnämnden

Remissvar - förstatligande av skolan

Förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden anser inte att ett förstatligande eller en ökad statlig styrning är en bra lösning för Knivsta kommun

Sammanfattning av ärendet

Utredaren presenterar två alternativ. Ett som beskriver ett fullgånget förstatligande och ett som handlar om en ökad statlig styrning av verksamheterna. I alternativet om fullgånget förstatligande föreslås att alla som arbetar i skolan och vuxenutbildningen övergår till en statlig arbetsgivare, vilket handlar om cirka 200 000 personer. Alla skolformer utom förskolan berörs av förslaget. Det skulle innebära en mycket stor förändring för såväl kommuner som för staten.

Utredningen föreslår en tydligare statlig styrning av alla utbildningsformer frånsett förskolan. Ett fullgånget förstatligande ökar avståndet mellan medborgare och beslutsfattare rörande kommunens största verksamhet. En ökad statlig kontroll och styrning minskar kommunens möjlighet till lokala anpassningar utifrån egna identifierade behov. Båda dessa perspektiv är problematiska för kommunens självstyre. Vidare så är Knivsta en tillväxtkommun där behovet av nya skolor kommer att öka med en växande befolkning. Med dubbla styrningar, stat och kommun, kan dessa processer försvåras avsevärt.

- Utredningens förslag kan minska möjligheterna till nya arbets- och organisationsformer.
- Utredningens förslag innebär dessutom att incitamenten för en mer effektiv utbildningsverksamhet, i form av likvärdighet och kvalitet, förflyttas till en statlig nivå.
- Incitamenten för att effektivisera verksamheten och att bidra med nödvändiga investeringar kan komma att minska.
- Utredningens förslag om gemensamma lösningar förutsätter gemensamma behov.
- Utredningens förslag kan komma att minska det lokala politiska engagemanget och medborgarinflytandet.
- Utredningens förslag lyfter även riskerna med en ökad byråkrati och trögrörlighet.

Bakgrund

Utredningens slutsatser och förslag

De två alternativen beskrivs genom 60 bedömningar I betänkandet beskrivs hur styrning och drift av skolan kan se ut vid ett fullgånget förstatligande, då grundskolan, gymnasieskolan, komvux och motsvarande skolformer är ett statligt ansvar, även om fristående huvudmän också kommer att fortsätta verka. Myndighetsstruktur, resurstilldelning och resursfördelning, arbetsgivaransvar för all personal i de statliga skolorna och vuxenutbildningen,

kompetensutveckling och kvalitetsarbete beskrivs. Alternativet med ökad statlig styrning men utan ett övertagande av huvudmannaskapet beskrivs främst genom hänvisningar till beskrivningarna för ett fullgånget förstatligande, förutom de delar som gäller arbetsgivarfrågor och driften. Utredaren beskriver en ny modell som delar ansvaret tydligare mellan styrning och drift i de båda modellerna

Manöverutrymmet för skolorna, "driften", är i båda förslagen beskuret jämfört med dagens situation. Den nya styr- och stödmyndigheten skulle ansvara för delar som idag finns hos Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten, men även överta delar av sådant som idag sker på huvudmannanivå.

När det gäller finansieringen föreslås ett system som ger en fördelning mellan skolor baserad på elevernas socioekonomiska bakgrund. En särskild pott ska fördelas utifrån elever i behov av särskilt stöd och deltagande i modersmålsundervisning. Hänsyn ska även tas till glesbygdsfaktorer m.m.

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	
Arbetsgivaransvar			X	X			X		X				X	X	
Lokaler			X	X			X		X				X	X	
Beslut om mot-tagande 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

Syftet med ett statligt huvudmannaskap eller ökat statligt ansvarstagande är att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Bakom detta ligger att kunskapsresultaten, framför allt i grundskolan, och likvärdigheten har försämrats under flera decennier, även om resultaten på senare tid har vänt uppåt. Inom komvux är ett stort likvärdighetsproblem att alla elever inte får tillgång till den utbildning de behöver. Likvärdighet i skolan handlar om lika tillgång till utbildning, likvärdig utbildning i alla delar av landet och att utbildningen ska vara kompensatorisk, det vill säga att den ska uppväga skillnader i elevers olika förutsättningar. Några av de största utmaningarna när det gäller skolans likvärdighet är

- skolsegregation
- skillnader i kvalitet mellan olika skolor
- en ojämlik tillgång till skolor av hög uppmätt kvalitet

- en otillräcklig kompensatorisk resursfördelning
- en avsaknad av kompensatorisk fördelning av lärarkompetens.

Det statliga systemansvaret är i stor utsträckning detsamma i de båda alternativen. I utredningens båda alternativ har staten ett systemansvar för hela skolsystemet, det vill säga å ena sidan offentliga skolor och komvux, å andra sidan fristående skolor. Systemansvaret innebär att staten tar ett samlat ansvar för styrningen av skolan. Därmed tar staten i princip över kommunernas roll som styraktör, inklusive den ekonomiska styrningen av skolan i varierande grad.

Analys av de två alternativen för att öka statens ansvar för skolan

I alternativ 1 tar staten det fulla ansvaret för tilldelningen och fördelningen av ekonomiska resurser. I alternativ 2 finns flera varianter som går olika långt när det gäller statens ansvar för skolans resurser. Genom att samla de systemrelaterade uppgifterna hos en myndighet minskar 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.

En samlad statlig styrning av skolan kan ge en enklare styrkedja än i dag med en tydlig koppling mellan den styraktör som sätter de nationella målen och den som till exempel fördelar resurser. I dagens system vilar dessa två uppgifter på olika styraktörer – staten respektive kommunerna. Vid ett fullgånget förstatligande landar båda uppgifterna på staten. I ett system där staten stärker sitt ansvar men inte tar över huvudmannaskapet kommer delar av resursfördelningen till de kommunala skolorna att ligga kvar på kommunerna beroende på graden av statlig finansiering. För de enskilda huvudmännen gör dock utredningen bedömningen att staten fullt ut bör ansvara för resursfördelningen även i alternativ 2. En samlad statlig styrning möjliggör också i högre utsträckning gemensamma lösningar för hela skolsystemet. I dag har inte alla kommuner tillräcklig kapacitet för att fullt ut styra skolan på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Staten däremot kan dra nytta av skalfördelar och samla kompetens.

För att säkra likvärdigheten i det andra alternativet, där kommunerna har kvar huvudmannaskapet, kan statens systemansvar behöva få en delvis annan utformning jämfört med vid ett fullgånget förstatligande.

En nationell resursfördelning kan påverka likvärdigheten. I dag är det framför allt kommunerna som är viktiga styraktörer i den ekonomiska styrningen av skolan. Vid ett fullgånget förstatligande övergår styrningen helt till staten.

Ett starkare statligt ansvar för kompetensförsörjning och professionsutveckling kan påverka undervisningens kvalitet och läraryrkets attraktivitet. Utöver resursfördelning är kompetensförsörjning och professionsutveckling centrala delar i statens systemansvar för skolan. Både vid ett fullgånget förstatligande och ett system där staten förstärker sitt ansvar utan att ta över huvudmannaskapet är det fortsatt huvudmannens ansvar att se till att personalen får kompetensutveckling.

Statens systemansvar för skolsystemet hanteras i utredningens båda alternativ av en ny, sammanhållen systemansvarig myndighet. I den nya myndigheten samlas såväl styrning som olika typer av stöd till både offentliga skolor och komvux samt fristående skolor. Därigenom hålls dels hela skolsystemet, dels normerande, kontrollerande och stödjande uppgifter ihop. Samma myndighet kommer som exempel att utveckla styrdokument, ge tillstånd till fristående skolor, beräkna och fördela ekonomiska resurser, genomföra kvalitetsdialoger och vid behov erbjuda kapacitetshöjande stöd, följa upp och utvärdera verksamheten samt utöva tillsyn.

Det som skiljer alternativen åt är främst vem som tilldelas huvudmannansvaret. I det ingår arbetsgivar-, lednings- och driftsansvar. I det första alternativet – ett fullgånget förstatligande – är staten huvudman för de offentliga skolorna och komvux. Här har staten alltså både rollen som systemansvarig och rollen som huvudman. Systemansvaret omfattar alla huvudmän och skolor, såväl offentliga som enskilda, men staten tar bara över huvudmannansvaret för de offentliga skolorna och komvux. I det andra alternativet – ett system med förstärkt statligt ansvar – behåller kommunerna huvudmannaskapet för de kommunala skolorna och komvux.

Men ett ökat statligt ansvar kan också medföra nackdelar. Sammantaget skulle ett förstatligande av skolan innebära att graden av statligt ansvar skulle öka markant. Det finns även tänkbara nackdelar – främst vad gäller möjligheten till lokal anpassning och medborgerligt inflytande. Med ett statligt huvudmannaskap för skolan finns en risk att det blir svårare att anpassa utbildningen till lokala förutsättningar. Dessutom finns en risk att dagens flexibilitet minskar. En stor statlig huvudmannorganisation kan bli trög och byråkratisk med långa beslutsvägar och stort avstånd mellan huvudmannorganisationens högsta ledning och den dagliga verksamheten i skolorna och komvux. Ett statligt huvudmannaskap innebär också att skolan frikopplas från andra viktiga medborgarnära processer i kommunen, inte minst frågor om samhällsplanering och bostadsbyggande. Rent praktiskt kommer hanteringen av skolans lokaler att vara en stor utmaning för en statlig huvudman.

Avseende medborgerligt inflytande kommer det lokalpolitiska handlingsutrymmet för skolan att försvinna vid ett fullgånget förstatligande. Det gör att beslut flyttas från lokalt folkvalda politiker till statliga tjänstepersoner. På lokal nivå kan det därmed bli svårare att utkräva ansvar, och det kan uppfattas som att beslutsfattarna kommer längre från verksamheten och medborgarna. Även kommunerna och förhållandet mellan kommun och stat kommer att påverkas. Om dessa ekonomiska och personella resurser ska övergå från kommun till stat blir det en mycket stor omställning för båda sektorerna. Kommunernas politiska inflytande kommer också att påverkas. Skolan utgör en stor del av kommunalpolitiken. En statlig skola skulle innebära att mer än vart femte politiskt förtroendeuppdrag skulle försvinna från kommunerna. Därigenom skulle kommunernas roll i den svenska förvaltningsmodellen minska kraftigt. Det finns också en risk att det leder till en försämrad försörjning av beslutsfattare till politiska församlingar på alla nivåer i framtiden. När det gäller kommunal samverkan finns en risk att det, åtminstone under en övergångsfas, skulle bli svårare att samverka mellan statlig skolverksamhet och andra kommunala verksamheter, exempelvis socialtjänst, om skolan skulle förstatligas. Om övriga skolformer och verksamheter blir statliga medan förskolan förblir kommunal kommer även samverkan med förskolan att påverkas.

Beslutet ska skickas till

Akten

Tapio Liimatainen

Utbildningschef

Barnchecklista inför beslut

1. Påverkar beslutet barn?

Ja

Nej

Enligt FN är alla under 18 år
att betrakta som barn

Förklara oavsett svar.

*Om, **ja fortsätt** med frågorna.*

2. Hur har barns bästa beaktats?

3. Beskriv eventuella intressekonflikter.

4. Barn tillfrågas vid övergripande fleråriga planer/styrdokument. Har så skett?

Ja

Nej

Inte aktuellt. Beslutet rör inte övergripande flerårig plan/ flerårigt styrdokument

Om ja, förklara på vilket sätt barn varit delaktiga i beslutet, vilka åsikter barnen lyft fram samt hur dessa åsikter beaktats i beslutet. Om nej, förklara varför barn inte tillfrågats.