



Yttrande över betänkandet Statens ansvar för skolan - ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53), dnr 00622/2022

Beskrivning av ärendet

Helsingborgs stad har fått betänkandet om ökat statligt ansvar för skolan "Statens ansvar för skolan - ett besluts- och kunskapsunderlag", (SOU 2022:53) för yttrande.

Utredningen har haft i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap eller stärkt ansvar för skolan. I utredningen har alla skolformer utom förskolan ingått. Även fritidshem, som inte är en egen skolform, har ingått.

Utredningen har inte haft i uppdrag att ta ställning till om skolan ska förstatligas, utan att beskriva hur detta kan göras. Uppdraget att ta fram ett beslutsunderlag har därför inneburit att utredningen inte tagit fram skarpa författningsförslag utan i stället gjort bedömningar. Dessa bedömningar är förslag som kräver ytterligare utredningar inom ett flertal olika områden innan de kan realiseras. Huvudsakligen beskriver utredningen två alternativ för ett ökat statligt ansvar för skolan. Alternativ ett innebär ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap medan alternativ två är ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan.

Synpunkter från Helsingborgs stad

Tydligare ansvarsfördelning

Statens ansvar för styrningen av svensk skola innefattar en mängd verktyg, i form av styrdokument som skollag och läroplaner men även ansvar för lärarutbildningen och delar av den ekonomiska styrningen. Utredningen beskriver att den statliga styrningen över tid har blivit mer omfattande och detaljerad och det finns delvis överlappande ansvar mellan de olika skolmyndigheterna. Det finns också en otydlig ansvarsfördelning mellan olika nivåer. Helsingborgs stad delar utredningens uppfattning och anser att en renodling och förtydligande av uppdrag för skolmyndigheterna är önskvärd. Oavsett var huvudmannaskapet kommer att ligga i framtiden skulle en betoning på utvecklingsinsatser, i stället för på kontroll, gynna skolans fortsatta utveckling och elevernas lärande.

Staden vill även betona vikten av att syftet med olika reformer har en förankring i såväl forskning som skolans praktik och vardag för att kunna få genomslag. Det kräver en långsiktig strategi och tydlighet från statens sida, något som de reformer och satsningar som genomförts under senare tid inte alltid har kunnat uppvisa.

Statligt ansvar för resursfördelning

Utredningen lyfter fram att brister i resursfördelning och därmed i förutsättningar för likvärdighet är påtagliga i dagens skolsystem. Elevernas tillgång till olika kompetenser och resurser skiljer sig åt mellan olika kommuner och huvudmän. I utredningens förslag ingår att staten tar ett ökat ansvar för resursfördelningen till skolan för att skapa förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. De fördelningsprinciper som nämns i alternativ ett; grundbelopp per elev, tillägg utifrån skolans olika strukturella förutsättningar och individtillägg utifrån individuella elevers behov, är alla självklarheter redan idag för skolan i Helsingborg. Det skulle i sak inte innebära någon förändring för stadens skolor. Däremot kan utformningen, exempelvis av socioekonomiska kriterier, skilja sig åt och därigenom få stort genomslag för den enskilda skolan. En centraliserad styrning kan ske utifrån samma villkor vilket kan vara positivt. Men det innebär samtidigt att anpassning till lokala förutsättningar går förlorad. På samma sätt som hänsyn ska tas till olika elevers förutsättningar behöver även de enskilda skolornas förutsättningar beaktas. Att det blir lika för alla behöver inte innebära ökad likvärdighet.

I alternativ två med ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap redovisas även fler alternativa lösningar på att öka statens styrning i resursfrågan, såsom bindande minimivårer, förstärkt likvärdighetsbidrag eller ett sektorsbidrag. Samtliga alternativ innebär en ringa möjlighet för kommunerna att som huvudman för verksamheten kunna påverka resursfördelningen. Detta är ett starkt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Det kan skapa situationer där frågan om ansvarsutkrävande kan vara svår att hantera gentemot medborgarna.

Staten har under senare år ökat sin styrning via en mängd specialdestinerade statsbidrag. Många av dem är detaljstyrda och villkorssatta på ett sådant sätt att de blir svåra att leva upp till. I utredningen förordas att dessa begränsas och i stället resurser fördelas mer generellt, exempelvis via sektorsbidrag. Staden välkomnar en förändring av statsbidragen som bättre rimmar med principen om mål och resultatstyrning.

Utredningen beskriver att kommunerna i sitt kompensatoriska uppdrag förstärker lärartätheten men däremot inte fördelningen av kompetens. En fördelning av kompetenta lärare sker inte till de skolor som bäst behöver dem. Nämnden vill framhålla att, oavsett huvudmannaskap, är det inte så enkelt som att fördela lärare. Inte minst i dagens läge med en nationell bristsituation när det gäller behöriga lärare. Det är inte heller så enkelt att det endast är en lönefråga. Inom nämndens ansvarsområde har försök gjorts med lönekomensation till skolor i utsatta områden utan större framgång. Att vara en attraktiv arbetsgivare handlar om så mycket mer än lön.

Statligt huvudmannaskap för de offentliga skolorna

Utredningen föreslår i alternativ ett att staten tar över driftansvaret för de offentliga skolorna. Den beskriver några av de konsekvenser och risker som finns med en statlig styrning på en övergripande, centraliserad nivå; dels påverkan för det kommunala självstyret och dels att system kan bli tungrodda och byråkratiska. Från statens sida betonas tillitsstyrning som en framgångsfaktor för att klara utmaningarna inom den framtida välfärden. Helsingborgs stad har utvecklat en styrning som bygger på denna princip där ansvar och mandat för olika beslut ligger nära verksamheten. Helsingborgs stad anser att det även med statligt huvudmannaskap kommer att behövas en lokal organisation för skolan. Det är dock oklart hur denna skulle kunna se ut, i förslagen hänvisas till vidare utredningar. Det är därmed svårt att bedöma konsekvenser av förslaget, inte minst ur ett konkret elevperspektiv.

De svenska kommunerna varierar i storlek och förutsättningar. Den tidigare kommunutredningen (Starkare kommuner, SOU 2020:8) pekade på kommunernas svårigheter ur ett kompetenshänseende och ville därför se större kommuner. Vägen dit skulle gå via utökad samverkan mellan kommuner. Den nu aktuella utredningen betonar stordriftsfördelar inom olika områden som skäl för ett förstatligande av skolan. Staden menar att så kan mycket väl vara fallet men att det också finns områden där det motsatta förhållandet kommer att råda. Det svåra är att utifrån de mycket övergripande beskrivna förslagen avgöra i vilken grad och i vilka sammanhang det ena eller det andra kommer att överväga. En central organisation ger professionella miljöer men samtidigt avstånd till verksamhet och eleverna. Samverkan mellan mindre kommuner i enlighet med kommunutredningen kan vara en möjlig väg som borde beaktas i relation till konsekvenser av ett förstatligande av skolan.

Statligt ansvar för kompetensförsörjning

Utredningen föreslår ett statligt ansvar för kompetensförsörjningen. Staten har redan idag ett betydande ansvar för den långsiktiga kompetensförsörjningen via lärarutbildningen, såväl avseende utformning och innehåll som dimensionering. Staden ser positivt på att staten utvecklar detta ansvar ytterligare. Utredningen uttrycker att kommunerna brister i det kompensatoriska uppdraget genom att inte fördela lärarkompetensen till de skolor som har störst behov. Hur den fördelning av lärarkompetens utifrån skolors behov som utredningen efterlyser skulle underlättas av ett statligt huvudmannansvar framgår inte.

Vidare framhålls att en statlig organisation skulle kunna ge ökade möjligheter till kompetensutveckling. Staten har under senare år via Skolverket lagt betydande resurser på utvecklingsprogram som "Samverkan för bästa skola". Vilka slutsatser kring effekter på ökad måluppfyllelse för eleverna görs av dessa insatser? Det skulle kunna vara vägledande för om detta är rätt väg. Utvecklingsinsatser på lokal nivå visar på behovet av att anpassa insatserna till och efter den enskilda enhetens behov. Stora generella insatser har visat sig sällan leda till framgång. Träffbilden för och effekten av insatsen blir låg. Slutsatsen är att kompetensutveckling behöver utformas efter lokala behov och i hög grad fokusera på undervisningens kvalitet.

Utredaren lyfter också att staten bör säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna. Universitet och högskolor bör därför se till att ämnes- och yrkeslärarutbildningar förbereder alla studenter för att undervisa inom komvux. Den statliga systemansvariga myndigheten bör också säkerställa att kompetensutvecklingsutbudet som myndigheten ansvarar för innehåller insatser som är relevanta för lärare inom komvux. Detta resonemang välkomnas av staden då lärarna är den enskilt viktigaste faktorn för elevernas lärande. Det är således av stor vikt att säkerställa kompetensförsörjningen samt öka kraven i lärarutbildningen, till exempel genom att alla ska få studera didaktik för vuxna. Insatser för att säkra tillgången till lärare bör ges stort utrymme i en eventuell kommande fortsatt utredning. Den frågan löses inte av en systemreform utan kräver andra långsiktiga åtgärder.

Statligt arbetsgivaransvar

Utredningen lyfter att såväl lärare som rektorer beskriver en hög arbetsbelastning där administrativt arbete och dokumentation nämns som huvudorsaker. En stor del av dessa arbetsuppgifter har tillkommit efter statliga krav och behov av kontroll. En översyn och anpassning av statens styrning är behövlig. Rimligen borde det kunna ingå i fördjupad utredning av ny organisation och ansvar för statliga skolmyndigheter, oavsett frågan om huvudmannaskap.

Enligt alternativ ett i utredningen skulle staten ta över arbetsgivaransvaret för de offentliga skolorna. Det kräver enligt stadens uppfattning även fortsättningsvis någon form av lokal organisation för att kunna fungera i praktiken. Utredningen fastslår att mycket i den svenska skolan fungerar väl och det behöver tas som utgångspunkt för vidare resonemang om skolans framtida utveckling. I det offentliga samtalet dominerar tyvärr den negativa bilden av svensk skola. Om attraktionskraften i läraryrket ska öka behöver bilden av svensk skola nyanseras genom att även det som fungerar väl i den svenska skolan lyfts fram. En långsiktig, brett förankrad, nationell strategi kring skolan skulle starkt bidra till ökad attraktion för att arbeta inom skolans område.

Ökad likvärdighet – hög kvalitet

Den analys som Långtidsutredningen gjorde om likvärdighet i det svenska skolsystemet framhöll att den ökade spridningen i skolresultat till största delen förklaras av förändrat elevunderlag, inte av att kvalitetsskillnaderna mellan skolorna ökat. Allt fler elever har en utländsk bakgrund och har kommit till Sverige efter ordinarie skolstart. Detta påverkar i hög grad möjligheterna till en hög måluppfyllelse. Helsingborgs stad instämmer i att en ökad likvärdighet som leder till förbättrade chanser för eleverna att lyckas med sin skolgång är av högsta vikt. Definitionen av hög kvalitet är otydlig i utredningen. Avses enbart skolor med höga elevresultat eller ingår även skolor som skapar ett högt mervärde? Tas någon hänsyn till elevernas skilda förutsättningar i bedömningen? En ökad tydlighet i dessa frågor behövs för att nyansera bilden kring resultat.

Statligt ansvar för lokalförsörjningen

I alternativ ett med ett statligt driftansvar för de offentliga skolorna ingår även

att ta över ansvaret för lokalförsörjningen. Detta är en fråga med omfattande komplexitet. Vikten av lokal kännedom och ett nära samarbete med kommunerna som ansvariga i planfrågor och markförsörjning är stor.

Statligt ansvar för dimensionering och placering av elever

Ansvaret för dimensionering och placering av elever vid skolenhet föreslås lyftas till staten. Genom att lyfta beslutet till en högre nivå, troligen regional nivå, finns en uppenbar risk för sämre flexibilitet i systemet. Varje skolenhet skulle långt i förväg ange ett exakt elevantal för kommande läsår. Elevgrupper är inte statiska, elever flyttar, nya önskemål och situationer uppstår kontinuerligt. Anpassningar av organisationen kräver lokal kännedom och kan i dagens system göras tätt inpå skolstart men även kontinuerligt under läsår. Det är inte heller så att en skola har en absolut elevkapacitet. Lokala huvudmän arbetar nära tillsammans med rektor för att hitta lösningar utifrån elevens bästa och i enlighet med vårdnadshavarnas önskemål. Rektor har också ansvar att organisera utifrån den aktuella elevgruppens behov.

Hemkommunernas fortsatta ansvar

Utredningen menar att även efter ett statligt övertagande av huvudmannaskapet för skolan bör vissa uppgifter åligga elevernas hemkommuner. Detta gäller skolskjuts, problematisk frånvaro och det kommunala aktivitetsansvaret för ungdomar upp till tjugo års ålder. Hur och på vilket sätt dessa frågor ska särskiljas från det övriga kontinuerliga arbetet och ansvaret med skolan är oklart. En nära och väl fungerande samverkan mellan skola och andra myndigheter och funktioner, exempelvis socialtjänst, är av stor betydelse. Det finns en uppenbar risk att idag väl fungerande samarbeten slås sönder vid en reform för att sedan behöva hitta nya former. Frågan behöver belysas ytterligare i framtida utredning.

Ökat statligt ansvarstagande för komvux

Helsingborgs stad kan se att ett ökat statligt systemansvar skulle kunna uppnå positiva effekter inom vissa områden för komvux men anser inte att ett statligt huvudmannaskap är ändamålsenligt. Det finns bland annat en risk att det blir svårare att anpassa utbildningen till lokala förutsättningar och en risk att nuvarande flexibilitet minskar, vilket inte skulle ligga i linje med det krav på flexibilitet som krävs för att möta arbetsmarknadens växande kompetensbehov och individernas behov och önskemål.

Att staten skulle kunna ta ett större ansvar för att höja kvaliteten på och utveckla styrningen av utbildning på entreprenad välkomnas, liksom initiativet att stödja och stimulera regional samverkan. Viktigt att lyfta i sammanhanget är dock att det i dagsläget fungerar mycket olika i landets kommuner och regioner. Vi vill peka på familjen Helsingborg som ett mycket gott exempel på ett fungerande delregionalt samarbete där kommunerna bland annat samverkar för att kunna erbjuda invånarna ett brett och flexibelt utbildningsutbud. Även närheten till arbetsgivarna inom de samverkande kommunerna skapar goda förutsättningar att kunna möta kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden inom delregionen.

Staden vill understryka vikten av delregional samverkan för att möta framtidens kompetensbehov hos det lokala näringslivet men också för att möta individens behov av utbildning och insatser inom naturligt pendlingsavstånd.

Familjen Helsingborg är vidare ett bra exempel på hur en delregion kan bidra till att även öka den regionala utvecklingen, en bild som delas av region Skåne. I detta sammanhang är ledarskapet, både det politiska och det på tjänstemannanivå avgörande för en fungerande samverkan. Frågorna måste prioriteras och förankras även på lokal nivå för att kunna ha bäring på delregional och regional nivå.

Komvux har ett brett uppdrag och berör flera politikområden såsom utbildning, arbetsmarknad, integration och näringsliv. Skolformen har blivit ett viktigt verktyg för att hantera olika samhällsutmaningar. Samverkan med andra myndigheter och med det lokala och delregionala näringslivet är en förutsättning för att klara uppdraget och med ett statligt huvudmannaskap finns risk att detta försvåras.

Mottagande och antagning till utbildning inom komvux hanteras olika i landet. Det är utgångspunkten till att utredningen lyfter att staten bör initiera en försöksverksamhet där kommuner organiserar en gemensam antagningsorganisation för hela eller delar av komvux. Att samordna och skapa delregionala antagningsorganisationer anser staden kan bidra till ökad likvärdighet och effektivitet. Familjen Helsingborg håller i skrivande stund på att utreda en gemensam antagningsorganisation för hela eller delar av vuxenutbildningen då de samverkande kommunerna kan se vinster med detta. Ett statligt systemansvar skulle kunna verka för att stödja och ställa krav på kommuner att samverka i dessa frågor, i syfte att uppnå en högre likvärdighet.

Likvärdighet och tillgång till utbildning inom komvux

Staden delar bilden av att likvärdigheten, kvaliteten och tillgången till utbildning behöver öka. Dock ser vi inte brister inom alla områden utan anser att kommunen i dagsläget erbjuder en flexibel utbildningsform med många valmöjligheter och yrkesutbildningar. Flexibiliteten i utbildningen bör också ställas mot elevens individuella förutsättningar att klara av att studera. Det finns således inget egenvärde i att erbjuda utbildningsformer som distans eller flexundervisning om formerna inte leder till önskade resultat. Kvalitetsaspekten behöver således stärkas i dialogen om flexibilitet och individanpassning.

Ovan beskrivna utmaningar löses inte med ett statligt huvudmannaansvar utan i så fall snarare med ett ökat systemansvar som ställer likvärdiga krav på till exempel antal yrkesutbildningar i relation till kommun-, regionstorlek. Detta skulle i sin tur ställa krav på kommunerna att prioritera medel till yrkesutbildning. I detta sammanhang blir resursfördelningen för komvux också särskilt viktig. Staden vill poängtera vikten av långsiktighet vid resursfördelning och välkomnar således utredningens förslag om att minimera antalet riktade statsbidrag. I utredningen lyfts att de riktade statsbidragen har mött kritik, bland annat för att de försvårar långsiktig planering, leder till kortsiktighet i verksamheten samt skapar administrativt merarbete för huvudmännen i fråga om att bevaka, söka och redovisa bidragen.

Utredningen innehåller olika tänkbara beskrivningar gällande hur resursfördelningen skulle kunna se ut men slutsatsen är att en ny resursfördelningsmodell bör utredas vidare. Det bör undersökas i vilken omfattning resursfördelningen ska ske nationellt och lokalt. Utredarna menar att en ny resursfördelningsmodell är den enskilt viktigaste åtgärden för att skapa förutsättningar för ökad likvärdighet, åtminstone på kortare sikt.

Utredaren bedömer att om det blir aktuellt med ett fullgånget förstatligande även bör övervägas att genomföra en större genomgripande översyn av komvux. En sådan översyn skulle behöva ta ett helhetsgrepp och se över skolformen från grunden, med utgångspunkt i komvux egna förutsättningar och behov, snarare än att enbart revidera befintlig lagstiftning. Vid en eventuell översyn bör också komvux roll i förhållande till olika politikområden beaktas, inte minst för att underlätta samverkan mellan skolformen och andra aktörer. Dessutom bör man se över i vilken utsträckning komvux ska hållas ihop med övriga skolformer i skolväsendet eller utvecklas åt ett annat håll. Komvux skiljer sig från grund- och gymnasieskolan när det gäller bland annat målgrupp, förutsättningar, styrning, organisation och genomförande även om innehållet i utbildningen i flera delar ges på grundläggande och gymnasial nivå. Samtidigt har komvux likheter med andra utbildningsformer för vuxna. Utredarna lyfter att det därför finns skäl att överväga om komvux ska ses som ett eget skolväsende för vuxna, parallellt med till exempel högskolan och yrkeshögskolan. Komvux skulle då kunna regleras genom en egen vuxenutbildningslag.

Om det blir aktuellt med ett statligt huvudmannaskap, ser Helsingborgs stad positivt på en sådan utredning. Det är dock tveksamt om ett fullständigt förstatligande löser de utmaningar som komvux har. Det är inte huvudmannaskapet som är garanten för en tillräckligt god likvärdighet och kvalitet.

Avslutande synpunkter

Under senare år har en rad utredningar gjorts som ur olika perspektiv behandlar frågan hur det framtida skolväsendet ska se ut och styras i Sverige. Denna utredning tar ett samlat grepp över systemfrågorna hur den statliga styrningen över skolan ska kunna öka. De förslag som presenteras är på en övergripande nivå. Genomgående hänvisas till att fortsatt utredning behövs inom ett flertal områden för att kunna konkretisera hur förändringarna ska kunna genomföras i praktiken. Till sist är det dock det praktiska genomförandet som kommer att avgöra i vilken grad förändringen får önskad effekt. Det medför att det i nuläget är svårt att ta ställning till i vilken grad förslagen i realiteten skulle gynna eleverna eller inte. Frågan är om det är en ökad likvärdighet eller en ökad likriktning som åstadkoms via utredningens förslag? Utredningens bedömning om tidsaspekten för genomförande och implementering av förslagen är tjugo år. Det innebär att dagens förskolebarn har hunnit lämna skolan innan förändringar i systemet slår igenom fullt ut. Sett till ett elevperspektiv borde kanske frågan ställas i vilken grad använder staten sina redan befintliga styrmedel och system? Genom ett systematiskt kvalitetsarbete även på statlig nivå borde det vara möjligt att hitta sätt att bättre stödja, stimulera och underlätta det i systemet som fungerar bra och

förbättra det som fungerar mindre väl. En sammanhållen vision och strategi för skolan är avgörande för dess långsiktiga utveckling.

Kommunstyrelsen