



**Barn- och utbildningsförvaltningen**

Barn- och utbildningskontoret

Ulrika Hansson, skolchef

0589-872 10

ulrika.hansson@arboga.se

Barn- och utbildningsnämnden

## Remiss SOU 2022:53 Statens ansvar för skolan

### Förslag till beslut

1. Barn- och utbildningsnämnden godkänner yttrandet och överlämnar det till Kommunstyrelsen

### Sammanfattning

Arboga kommun har beretts tillfälle att yttra sig över SOU 2022:53 Statens ansvar för skolan. Utredaren har haft i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag för hur ett förstatligande av skolan skulle kunna gå till. Utredningen omfattar skolformerna grundskola, gymnasieskola och komvux. Utredningen presenterar två alternativ för ökat statligt ansvar för skolan, ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet.

### Ärendebeskrivning

Arboga kommun har beretts tillfälle att yttra sig över SOU 2022:53 Statens ansvar för skolan.

Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan har haft i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap eller stärkt statligt ansvar för skolan. I utredningen har alla skolformer utom förskolan ingått. Inte heller friskolorna har ingått i utredningen. Syftet med utredningen är att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet.

Utredningen konstaterar att det svenska skolsystemet har alltför många styraktörer på både nationell och lokal nivå med otydlig ansvarsfördelning. Vidare är den nuvarande statliga styrningen omfattande och detaljerad och inte anpassad efter huvudmännens varierande förutsättningar. Kapaciteten att styra på den lokala nivån varierar där alla kommuner inte har tillräckligt med kapacitet för sitt



uppdrag. Alla huvudmän, kommunala och enskilda har inte den kapacitet som krävs för att fullt ut klara sitt uppdrag att driva, följa upp och utveckla verksamheten. Ansvaret för kompetensförsörjningen till skolan är fördelat på många aktörer och ingen myndighet har ett övergripande ansvar. Möjligheten till professionsutveckling för lärare och rektorer ser olika ut. Skolsystemets konstruktion är komplicerad och komplex och det finns en brist på kunskap om vilken aktör som förväntas göra vad.

Utredningens bedömningar är att det behövs förändringar av det svenska skolsystemet av grundläggande karaktär och presenterar två möjliga alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem, ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan.

*Alternativ 1: Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap*

Det första alternativet innebär att staten både har systemansvar och huvudmannaansvar över de offentliga skolorna. Systemansvar innebär att staten tar över kommunernas ansvar för fördelning av ekonomiska resurser till skolan. Huvudmannaansvar innebär att staten har lednings- och driftansvar för de offentliga skolorna, men även arbetsgivaransvar för all offentligt anställd skolpersonal. Ingen förändring sker för fristående skolor som fortfarande har enskilda huvudmän.

*Alternativ 2: Ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan*

Det andra alternativet innebär att kommunerna har kvar huvudmannaansvaret för de kommunala skolorna och komvux. Ingen förändring sker för fristående skolor som fortfarande har enskilda huvudmän. Likt det första alternativet med ett fullgånget förstatligande har staten systemansvar över skolorna. Däremot ser det lite annorlunda ut beroende på att det finns fler huvudmän i detta alternativ som man bör förhålla sig till.

**Arboga kommun lämnar följande yttrande på betänkandet;**

Landets skolor skiljer sig åt när det gäller förutsättningarna för sin verksamhet. När dessa förutsättningar framstår som kritiska för elevernas resultat, följer också en oönskad brist på likvärdighet mellan skolor i landet. Denna brist på likvärdighet omfattar inte enbart elevernas skolresultat utan också deras hälsa.

Den svenska skolan kommunaliserades i början av 1990-talet, efter att ha haft statligt huvudmannaskap tidigare. Sedan denna reform har riksdagen fattat en lång rad beslut inom skolområdet, vilka avsevärt påverkat de kommunala skolorna. Av denna anledning samt av skäl som sammanhänger med samhällsutvecklingen i andra avseenden, har den önskade likvärdigheten mellan skolor och en hög nivå på skolresultaten generellt sett inte realiserats. Resultaten har tvärtom visat en mycket kraftigt sjunkande tendens efter kommunaliseringen av huvudmannaskapet samtidigt som ohälsan ökat hos unga människor. Kommunaliseringen för trettio år sedan satte en sten i rullning. Samtidigt har omvärlden förändrats på ett sätt som ofrånkomligen också påverkat skolan. När vi har dessa två förändringar på makronivå samtidigt, tycks det ofrånkomligt att de kommunala musklerna inte räcker till, varken finansiellt, organisatoriskt eller kompetensmässigt varför en förändring är nödvändig.

När det kommer till makten över skolan har det skett en förändring sedan 1980-talet i samband med kommunaliseringen. Sedan slutet av 1980-talet innehåller styrdokumentet mer övergripande målformuleringar snarare än detaljerade bestämmelser över undervisningen. Skolorna och kommunerna fick större handlingsfrihet att själva organisera och genomföra verksamheten i syfte att nå målen. Detta var en fördel med kommunaliseringen, eftersom varje kommun och skola har en god kunskap om de behov som elever och lärare har i strävan att nå målen (Jarl & Rönnerberg 2010). Det är gynnsamt att besluten fattas lokalt och makten ligger nära de som berörs. Med ett förstatligande kan denna möjlighet komma att försvåras och därmed leda till att skolor inte anpassas efter varje elevs behov. Detta är väldigt viktigt när det gäller likabehandlingsprincipen och utvecklingsmöjligheter för alla elever oavsett om det handlar om en segregerad skola som oftast har begränsade möjligheter att påverka elevernas presterande, och för



elever i behov av särskilt stöd (Sjögren & Vlachos, 2022). Det behöver därför utredas vidare hur det lokala inflytandet på skolnivå och områdesnivå (likt dagens kommuner eller andra lokala strukturer) gentemot en eventuell statlig huvudman kan säkras för att undvika riskerna med en likformig styrning av skolenheterna där lokala utmaningar inte beaktas.

Det som internationell forskning har påvisat är att en centralisering av skolan inte har en så stor påverkan på elevernas presterande och resultat (*se McKinseys rapport*). Trots detta är området fortfarande väldigt outforskat och det krävs ytterligare forskning innan man kan börja tänka över att förstatliga skolan, för att alla möjliga perspektiv ska vägas in i bedömningen. I andra studier genomförda i Sverige har man kommit fram till slutsatsen att oavsett hur ett ökat statligt ansvar utformas är det omöjligt att återgå till ordningen som den såg ut före kommunaliseringen. Skolmarknaden ser annorlunda ut nu jämfört med vad den gjorde för 30 år sedan. Statens förhållande till privata och offentligt drivna skolor kommer inte att vara detsamma ifall staten tar sitt övergripande ansvar för skolans frihet och utrymme (Sjögren & Vlachos, 2022). Under de senaste 20 åren har Sverige genomgått stora samhällsförändringar såsom finansiella kriser, invandring, nya läroplaner etcetera som mer eller mindre påverkar skolmarknaden. (Lärarnas Riksförbund, 2011). Ett förstatligande bör därför föregås av en fördjupad analys av dagens skolmarknad för att säkerställa att reformen får avsedd effekt i en förändrad kontext.

Att staten mer och mer under de senaste åren tagit över makten över skolan tyder på att det finns bristande förtroende från statens håll (Vlachos, 2012). När förtroendet saknas innebär det att skolornas autonomi inskränks. Detta i sin tur medför att man på ett sätt tvingar skolorna att leva upp till statsmaktens villkor och önskemål. Detta tvingar därmed fram en regelefterlevnad, som i sin tur leder till att annat kvalitetsarbete trängs undan. Det blir en prioritet och nödvändighet att visa upp en mobbningsplan, snarare än att faktiskt arbeta för att utifrån planen arbeta mot mobbningen (Vlachos, 2012). Ett eventuellt förstatligande eller ökad statlig styrning bör därför ha en grund i tillitsbaserad styrning.



Det många statsvetare anser är att läraren är viktig när det kommer till skolpolitikens utförande. Läraren kan som frontlinjebyråkrat, röra sig mellan olika politiska visioner om en god skola som framkommer i tolkningarna av styrdokumentet. Det är viktigt att det redan i början genom styrdokumentet från statens håll tydliggörs vad man förväntar sig av skolan. Därefter är det den enskilda läraren som gör en slutgiltig tolkning av kursplanen. Det är detta som i sin tur kan påverka hur man som lärare sätter betyg och vilka krav man sätter på eleverna. Det är därför av ytterst värde att staten stärker lärarutbildningen som en del av ökat statligt ansvar för skolan, för att på så sätt kunna påverka lärarens framtida yrkesutövning. Läraren blir mer kompetensutvecklad och kan då stå inför dessa svårtolkade styrdokument, och ha kompetens att kunna tolka dem på ett sätt som både gynnar skolan och eleverna (Jarl & Rönnberg 2012; Giljam & Persson 2010).

Utredningen beskriver till mycket stor del behovet av att fortsätta utreda frågan i olika avseenden. Huvudmannaskap som ska utredas vidare - och i förlängningen leda till det ena eller andra.

Det finns en uppenbar risk i nuvarande system att det på lokal nivå finns kommuner med mycket god ekonomi, med en homogen befolkning, goda skolresultat och en hög grad av likvärdiga förutsättningar mellan skolorna i kommunen samtidigt som ett stort antal kommuner har svårt att leva upp till de kvalitetskrav och den likvärdighet som politiken kräver av skolan. Mot bakgrund av rådande samhällsutveckling, aktuella siffror idag visar till exempel att 700 000 personer i Sverige varken arbetar eller studerar, finns det heller ingen anledning att tro att skolan på ett organiskt sätt skulle kunna utvecklas mot högre kvalitet och större likvärdighet utan ett omfattande och medvetet reformarbete. Den aktuella problembilden och den utveckling som skett de senaste trettio åren är sådan att genomgripande strukturella reformer av det svenska skolväsendet är nödvändiga.

Statens nuvarande styrning av skolan genom statsbidrag är komplex och svårtillgänglig. Det ger dåliga förutsättningar för långsiktigt hållbara lösningar då statsbidrag kommer och går samt att bidragsnivån inte är garanterad från det ena året till det andra. Antalet riktade statsbidrag var under 2020 drygt 80. Flera av



statsbidragen avser personalförstärkningar inom flera olika yrkesområden. Flertalet av dessa är svårrekryterade kompetenser. Det innebär att för att kunna rekrytera måste arbetsgivaren i de flesta fall erbjuda tillsvidareanställningar. I en mindre kommun finns då stora risker att om statsbidraget tas bort eller bidragsnivån minskar så måste uppsägningar ske eftersom det finns få möjligheter att bereda tjänst i annan verksamhet. Då besluten ofta kommer när bidragsperioden redan inletts innebär det att kommunen kan ställas inför ekonomiska utmaningar med underskott vilket i sin tur innebär att kommunen kanske avstår från att söka för att man inte har kapacitet att hantera den stora osäkerhet som det innebär. De stora skillnaderna mellan kommunernas finansiering av skolan och den idag svårtillgängliga statliga ekonomiska styrningen bör vara prioriterat att snarast utredas gällande hur det kan göras mer likvärdigt, långsiktigt och mindre komplext.

Att argumentera för ett utvidgat systemansvar utan huvudmannansvar riskerar i detta läge att övervältra kommande reformer med åtföljande krav på kommunerna utan att hänsyn tas till de differenser i resursmässiga förutsättningar som olika kommuner har. Med ökat systemansvar följer också oundvikligen ett resursansvar. Om det är så att riksdag, regering och departement fortsatt ser reformer och nya krav som nödvändiga inom skolområdet är det att betrakta närmast som en självklarhet att detta också innebär ett statligt huvudmannaskap. För skolans del skulle en ökad statlig styrning, särskilt alternativ 1 med ett fullgånget förstatligande, innebära en rimligare styrkedja med en styraktör.

Svagheter i dagens skolsystem har identifierats av OECD och 2015 års skolkommision. Den oklara ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen är en sådan svaghet vilket medför svårigheter i ansvarsutkrävande. För att ett statligt huvudmannaskap ska fungera väl i den lokala kontexten med lojala medarbetare och en rimlig grad av kommunalt självbestämmande, är det samtidigt av vikt att det kommunala inflytandet över skolan säkerställs inom ramen för det statliga huvudmannaskapet. Hur detta ska säkerställas behöver utredas vidare då skolan även fortsättningsvis kommer vara av stor vikt för kommunernas utveckling och attraktionskraft. Det grundläggande regelverket och resurserna för skolan bör vara en



statlig angelägenhet men det lokala utförandet är även fortsatt, oavsett om det blir ett fullgånget förstatligande eller ökat statligt ansvar, av kommunalt/lokalt intresse. Det finns alltså anledning att vidare utreda hur en sådan lösning kan se ut. Friskolereformen bör också tas i beaktande för vidare utredningen och analys utifrån likvärdighetsperspektivet för att kommande förändringsarbete ska nå de önskade resultaten.

Stephan Rapp, professor i pedagogik med inriktning mot pedagogiskt ledarskap vid Linnéuniversitetet, skriver om styrkedjan och det pedagogiska ledarskapet i "Att leda elevers kunskapsutveckling" (2021). Han menar att det finns spänningar i styrkedjan som beror på olika uppdrag och ansvar men också på att de olika aktörerna i styrkedjan har egna intressen. Detta leder till att prioriteringarna blir olika bland olika huvudmän. Huvudmannen har det yttersta ansvaret för skolan. I en kommun är det förtroendevalda politiker som är huvudman för den lokala skolan. Rapp menar att det är en komplicerad ordning där intressekonflikter kan uppstå. "Bland de förtroendevalda som utgör det lokala utbildningsväsendets styrelse (huvudman) finns dock olika uppfattningar och intresset är bredvid ansvaret för skolan att förverkliga den egna politiska agendan. Ytterst handlar det om att locka väljare till sig som person eller till sitt parti och därmed stärka maktbasen inför kommande allmänna val." (Rapp 2021, s 152). I utredningens förslag om fullgånget förstatligande tas även denna aspekt upp då man skriver att utrymmet för att ta lokalpolitiska hänsyn minskar för en statlig huvudman eftersom staten bör agera utifrån samma principer i hela landet. Utredningen anger beslut som skolnedläggningar som exempel på beslut som är svåra att fatta för lokala politiker. Utredningen anger att en statlig myndighet kan ha lättare att fatta impopulära beslut om man anser att de är motiverade. En statlig huvudman behöver särskilt beakta vid planering av skollokaler att minska risken för segregation. Eftersom det är intimt förknippat med boendesegregation är det en fråga som behöver ha ett nära samarbete med kommunernas planeringsprocesser. Såsom beskrivet ovan i yttrandet så är det viktigt att vidare klargöra hur det kommunala intresset för den lokala skolorganisationen kan beaktas så att det lokala perspektivet även fortsättningsvis får finnas med i en skolorganisation med högre grad av statlig styrning.



En enighet råder inom skolforskningen idag att den största skillnaden görs i undervisningen, i klassrummet, i samspelet mellan lärare och elev. Huvudmannen behöver fortsätta att organisera sitt stöd så att rektorer och lärare kan hålla fokus på utveckling av undervisningen.

Något som fortfarande inte nog kan betonas är vikten av att rektorer och skolor får tid till att utveckla kärnuppdraget, undervisning, för att förbättra resultaten (*Utmärkt ledarskap i skolan*, Jan Håkansson och Daniel Sundberg, 2018). Rektors aktiva pedagogiska ledarskap är avgörande för god skolutveckling. Det finns ett samband mellan rektors möjlighet att fokusera på det pedagogiska ledarskapsuppdraget och enhetens resultat. Vi vill därför framföra att det är av yttersta vikt, oavsett vilken förändring av skolsystemet som kommer att genomföras, att värna om bra stöd till rektorer och lärare. En stor statlig huvudman med begränsad lokal närvaro kan innebära minskat stöd till de lokala rektorerna och lärarna. Inför beslut bör det därför utredas nogsamt hur man kan säkerställa ett nära och bra stöd till skolenheterna lokalt.

I utredningen föreslås staten ta ett ökat ansvar för professionsutvecklingen inom skolan. Vi ser gärna att det utreds vidare om det finns möjligheter att på regelbunden basis ge möjlighet för legitimerade lärare att fördjupa sin kompetens genom obligatoriska vidareutbildningar på universitetsnivå för att utveckla och förbättra sina möjligheter att utveckla undervisningens kvalitet inom ramen för sin anställning. Det skulle även kunna innebära ökad attraktivitet för läraryrket och skapa bättre förutsättningar för kompetensförsörjningen.

En erfarenhet vi bör dra utifrån kommunaliseringens reformen är att det måste få ta tid att implementera och institutionalisera en förändring, oavsett hur omfattande den blir. Inför kommunaliseringen fick kommuner, rektorer och lärare för kort tid på sig till förberedelse för det nya ansvar de stod inför. Vi kan också konstatera att staten inte stöttade huvudmännen på ett ändamålsenligt sätt, vilket ledde till att man i flera fall saknade kunskap om hur det skulle fungera efter förändringen. I vissa kommuner sattes exempelvis kommunala mål utöver, och ibland i strid med, de nationella målen. Vid förändringar så gäller det generellt att ju fler nivåer som finns i organisationen desto fler som omtolkar och omförhandlar beslut, vilket gör att det blir svårare att





genomföra dem. Skolan är en sådan komplex organisation. Vi ser därför gärna att mycket tid och arbete planeras till dialog samt riktad information och utbildning till alla olika berörda roller. En framgångsfaktor är att nå konsensus där olika roller förstår och ser nyttan av förändringen.

En viktig fråga för fördjupad utredning är lokalfrågan. Om lokalerna ska fortsatt vara i kommunal ägo så är det viktigt att det blir en likvärdig och transparent hyressättning utifrån lokalernas skick och storlek som kan jämföras och vara likvärdig mellan kommunerna. Det kanske behöver göras oberoende värderingar av hyresnivåer för att säkerställa att det är rätt hyresnivå.

Utredningen föreslår standardiserade IT-lösningar för skolan. Det är positivt då det säkerställer enklare informationsutbyte mellan olika delar i skolsystemet. Det är dock viktigt att inriktningen för hur och när det ska träda i kraft aviseras tidigt i reformarbetet då kommunerna redan idag har tecknat långa avtal med leverantörer för sin IT-drift. Då förskolan inte är en del av utredningen eller dess båda förslag (Arboga kommuns inspel kring förskolan redovisas nedan i yttrandet) kommer det vara viktigt att säkerställa att det går att ändra avtal med rimliga kostnadsnivåer för förskolan då det idag i många fall bärs av flera verksamheter och som i Arboga kommuns fall av flera kommuner i ett kommunalförbund. Kompabilitet mellan å ena sidan statens IT-system och de kommunala förskolornas IT-system behöver också säkerställas. IT-frågan behöver utredas vidare för att verksamheterna ska ha det stöd som behövs i IT-system utan för stora övergångsproblem samt god möjlighet till implementering av eventuellt nya system. Gemensamma system säkerställer också att det blir lättare med skolpliktsbevakning, vilket är positivt.

Det är en stor brist att hela det svenska skolsystemet inte varit en del av utredningsuppdraget. Förskolan, den första delen av utbildningssystemet, är viktig för att skapa en god gemensam grund för kommande studier i grundskolan. Barn som går i förskolan har ett kunskapsmässigt försprång i jämförelse med jämnåriga som inte går i förskolan när det gäller språkkompetenser och matematik. Barn som kommer från socioekonomiskt utsatta områden tjänar mer på att gå i förskola än barn från välbärgade områden, menar Skolverket i



en artikel från 2020 ("*Stora vinster för barn i förskolor med hög kvalitet*", Skolverket 2020).

Vi vet av erfarenhet att utredningar är viktiga för kommande politisk inriktning, ändringar i styrdokument och riktade statsbidrag. Låt oss leka med tanken att utredningen om skolan kommer fram till att skolan inte ska förstatligas, men att det behövs en tydligare statlig styrning för resursfördelning och utvärdering. Då kan vi av historien redan nu gissa oss till att det även kommer att riktas förslag mot förskolan men utan att förutsättningar och konsekvenser utretts för just förskolan. I arbetet med de senaste revideringarna av förskolans läroplan har det varit ett återkommande svar från jurister på både Skolverket och Departementet att en del förslag inte går att genomföra för att det saknas utredningsgrund för förslagen. Vi kan även se att en hel del av den styrning och de statsbidrag som ges till utbildningssystemet ofta är utformade på sätt som missgynnar förskolan. Helt enkelt för att förskolan inte funnits med i direktiven för olika utredningar, men där förslagen sedan inkluderar förskola. Ofta med en light-version av stödet eller styrningen, och många gånger utan att ta hänsyn till förskolans förutsättningar, kultur, forskningsstöd och uppdrag. Det gör att förskolan konsekvent missgynnas i den statliga styrningen och det statliga stödet. Därför är det viktigt att få med förskolan i så många utredningar som möjligt. Helst en egen utredning som tar ett övergripande grepp på förskola, men i brist på en sådan att förskolan ingår i de utredningar som görs inom utbildningssystemet – även de som egentligen främst handlar om grundskolan.

Ulrika Hansson  
Skolchef

Anneli Waern  
Kvalitetsutvecklare

Skickas till:  
Kommunstyrelsen  
Utbildningsdepartementet