

Försvarsdepartementet

Yttrande över En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50)

Dnr Fö2023/01478

Sammanfattning

Skolverket bedömer att det är angeläget att stärka svensk försörjningsberedskap och ser vissa övergripande fördelar med den modell som utredningen föreslår. Skolverket vill samtidigt framhålla att det är viktigt att de behovsanalyser som utredningen föreslår för försörjningsviktiga varor och tjänster inom skolväsendet, inte delas upp på flera ansvariga myndigheter, utan hålls ihop av en statlig aktör. I första hand förordar Skolverket att regeringen överväger om länsstyrelserna kan få ett sådant helhetsansvar och om länsstyrelserna kan inhämta information från både kommunala och fristående förskolor och skolor via kommunens försorg. Det skulle ligga närmare det operativa ansvar länsstyrelserna och kommunerna har.

I det nuvarande förslaget om behovsanalyser finns oklarheter kring hur gränsdragningen är tänkt mellan det ansvar Skolverket, i egenskap av beredskapsmyndighet, skulle få för behovsanalyser inom myndighetens ansvarsområde – skolväsendet – och länsstyrelsernas ansvar för behovsanalyser på kommunal och regional nivå. Enligt den tolkning som Skolverket gör av förslaget så skulle Skolverkets och länsstyrelsernas ansvar för behovsanalyser för kommunala förskolor och skolor överlappa, och ansvaret för behovsanalyser för de fristående förskolor och skolor som drivs av enskilda huvudmän, till exempel företag, ligga på Skolverkets ansvar. Det är i så fall en uppdelning som Skolverket inte ser som ändamålsenlig.

Skolverket ser dessutom ett behov av att det förtydligas att enskilda huvudmän som utgör ideella föreningar, stiftelser och trossamfund ska inkluderas i behovsanalysen. I betänkandet omnämns företag, men inte övriga driftsformer som en enskild skolhuvudman kan ha. Om länsstyrelserna får ett huvudansvar för en samlad behovsanalys inom skolväsendet, oberoende av typ av huvudman, bör Skolverket samtidigt ges i uppdrag att stödja länsstyrelserna med att skapa en enhetlig och ändamålsenlig struktur för insamling och analys.

Skolverkets synpunkter

Ansvarsförhållanden inom skolväsendet

I skolväsendet bedrivs samhällsviktig och totalförsvarsviktig verksamhet i huvudsak av landets förskolor och skolor. Ansvaret för verksamheten ligger på respektive skolhuvudman. I Sverige finns idag totalt cirka 2 800 skolhuvudmän som bedriver förskoleverksamhet eller skolverksamhet på grundskolenivå eller gymnasial nivå. 290 av dessa utgör kommunala huvudmän.¹ Resterade består av enskilda huvudmän med olika driftsformer och storlek – från ett stort antal mindre huvudmän med ansvar för en liten förskola till ett fåtal företagskoncerner med ansvar för ett stort antal förskolor och skolor i olika delar av landet.

Oklarheter kring Skolverkets respektive länsstyrelsernas ansvar för behovsanalysen

Skolverket ser positivt på att förslagen till en modell för försörjningsberedskap bygger vidare på den nya strukturen för civilt försvar. Det är rimligt att utredningen utgår från beredskapsmyndigheternas ansvar och i möjligaste mån undviker att det skapas nya parallella strukturer.

Skolverkets huvudsynpunkt på betänkandet rör oklarheter och möjliga risker med de behovsanalys som utredningen föreslår ska ingå som en del av en nationell försörjningsanalys av försörjningsviktiga varor och tjänster. Av förslaget framgår att beredskapsmyndigheterna, däribland Skolverket, ska ansvara för att inhämta och analysera försörjningsbehovet för samhällsviktig och totalförsvarsviktig verksamhet inom sina respektive ansvarområden. För Skolverkets del innefattar ansvarsområdet skolväsendet och därmed förskole- och skolverksamhet hos såväl kommunala som enskilda skolhuvudmän. Samtidigt föreslås länsstyrelserna få till uppgift att via information från kommunerna och regionerna genomföra motsvarande behovsanalys för verksamheter på kommunal och regional nivå.

Enligt Skolverkets tolkning skulle förslaget innebära att länsstyrelsernas och Skolverkets ansvar för behovsanalyserna skulle överlappa, framför allt när det gäller verksamheten vid förskolor och skolor som drivs i kommunal regi. Utredningen går inte närmare in på hur denna överlappning ska tolkas och hanteras, till exempel om Skolverkets nationella perspektiv ska komplettera länsstyrelsens regionala perspektiv eller liknande.

Det är samtidigt oklart om fristående förskolor och skolor som drivs av enskilda huvudmän också inkluderas i länsstyrelsens behovsanalys eller om dessa endast innefattar verksamhet för vilken kommunen själv är huvudman. Skolverket ser en särskild risk att förslaget kan tolkas som att analyserna endast innefattar behoven i kommunal och regional verksamhet.

¹ Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53), volym 1, s 207

I grund och botten torde försörjningsbehoven hos förskolor och skolor inte skilja sig beroende av om huvudmannen är kommunal eller enskild. Genom att separera ansvaret för analysen mellan kommunala respektive enskilda huvudmän å, riskerar däremot skillnaderna framstå som större än vad de i realiteten är, till exempel på grund av olika perspektiv eller metodval hos ansvarig myndighet.

Behovsanalysen bör hållas ihop av en aktör, oberoende av typ av huvudman

För att få en mer enhetlig bild av försörjningsbehoven inom skolväsendet förordar Skolverket att inhämtning och analys, i möjligaste mån, hålls ihop av en och samma aktör och att överlappning i ansvar undviks. Skolverket föreslår i första hand att regeringen överväger en ordning där länsstyrelserna får ett sådant helhetsansvar, och att länsstyrelsernas behovsanalysen därmed inkluderar samtliga förskolor och skolor, oavsett typ av huvudman.

Länsstyrelsen är den statliga myndighet som har det samordnande ansvaret för krishantering på regional nivå och en myndighet med väl utarbetade kontakter med kommuner och andra aktörer i frågor om civil beredskap. En fördel med att ge länsstyrelserna ett helhetsansvar för behovsanalysen inom skolväsendet och att informationen inhämtas via kommunerna är att både kommuner och länsstyrelser därmed skulle få en mer heltäckande kunskap om försörjningsbehoven för samhällsviktig verksamhet på regional och lokal nivå. Det skulle i sin tur gynna länsstyrelsernas och kommunernas förmåga att, som geografiskt områdesansvariga aktörer, förebygga och hantera kriser som kan uppstå. En bristande förståelse för vilka försörjningsbehov enskilda förskolor och skolor har skulle tvärtom kunna ses som en brist i den lokala och regionala beredskapen. Ytterligare en fördel skulle vara att försörjningsbehov som skär genom olika sektorer, till exempel elförsörjning eller livsmedel, skulle kunna hanteras på ett mer sammanhållet sätt, genom kommunernas centrala förvaltning. Slutligen skulle det faktum att antalet länsstyrelser är 21 till antalet sannolikt underlätta genomförandet av behovsanalysen, då antalet skolhuvudmän för varje enskild myndighet blir färre än om Skolverket ensamt ansvarar för analysen.

Skolverkets uppdrag handlar i huvudsak om att ge huvudmännen stöd och styrning i frågor om utbildning för barn och unga. Myndigheten saknar däremot ansvar för frågor om varor och tjänster som förskolan och skolan är beroende av, såsom lokaler, transport, måltidstjänster etcetera. Det är i stället något som tydligare omfattas av kommunal verksamhet. Kommunerna har, som huvudmän, även det operativa ansvaret för en betydande del av förskolans och skolans verksamhet och ansvarar därutöver för resursfördelning till förskolor och skolor, oavsett huvudman. Som hemkommun för samtliga barn och unga som bor i kommunen ansvarar kommunen även för tillgång till platser i förskola och skola.²

² Kommuners resursfördelning regleras i 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800). Hemkommunens ansvar för utbildning i förskola respektive grundskola regleras i 8 kap. 12 § respektive 10 kap. 24 § skollagen.

Skolverket bör stödja länsstyrelserna med att skapa en struktur för insamling och analys

I det fall länsstyrelserna skulle få ett tydligt helhetsansvar för behovsanalys för förskolor och skolor, som Skolverket förordar, bör Skolverket samtidigt ges i uppdrag att stödja länsstyrelserna för att skapa en ändamålsenlig och enhetlig struktur för insamling och analys av skolväsendets behov. Skolverket skulle bland annat kunna bidra med kunskaper om förskola, skola och beredskap inom skolväsendet utifrån ett nationellt perspektiv. Vid behov skulle Skolverket också kunna stötta länsstyrelserna i analysarbetet.

Ett sådant uppdrag skulle kunna bidra till att tydliggöra och jämka ihop länsstyrelsernas och Skolverkets olika roller i det civila försvaret. Idag sammanfaller delvis Skolverkets ansvar som beredskapsmyndighet med länsstyrelsernas.³

Utredningens förslag beaktar inte samtliga enskilda skolhuvudmän

Utredningens förslag utgår, enligt Skolverkets tolkning, i huvudsak från att den samhälls- eller totalförsvarsviktiga verksamhet som ska omfattas av försörjningsanalysen antingen bedrivs i offentlig regi – av stat, region och kommun – eller av företag. Inom skolväsendet omfattas majoriteten av förskolor och skolor med denna utgångspunkt, men inte alla. Fristående förskolor och skolor som drivs av stiftelser, ideella föreningar eller trossamfund saknas. Skolverket skulle förorda att behovsanalysen för skolväsendet inkluderar verksamhet hos samtliga huvudmän, oavsett driftsform, och att ansvaret för att genomföra analysen låg på berörda länsstyrelser.

Behov av att beakta pågående utredning om ansvaret inom skolväsendet vid fredstida kriser, krig och krigsfara

Det bör i sammanhanget noteras att regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att göra en översyn av författningsregleringen för skollagsreglerad verksamhet vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig (U2023:B), som ska redovisas senast den 31 maj 2024.⁴ Utredaren ska bland annat överväga vilket ansvar enskilda huvudmän inom skolväsendet bör ha vid krigsfara och krig och vid behov föreslå en författningsreglering av ansvaret. Det nuvarande regelverket om skolväsendet under krig och vid krigsfara gäller inte för enskilda

Hemkommunens bidrag till huvudmannen regleras avseende grundskola i 10 kap. 37–39 §§ skollagen. Motsvarande bestämmelser finns för gymnasieskolan.

³ Av 18 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk följer att Skolverket inom ramen för sitt verksamhetsområde ska stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap. Även länsstyrelsen har visst utpekat ansvar för skolväsendets beredskapsarbete. Ibland behöver länsstyrelsen och Skolverket involveras. Bland annat framgår av 12 § förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. att en kommuns eller en regions planläggning av skolverksamheten under höjd beredskap ska ske efter samråd med Skolverket, länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen.

⁴ Uppdrag att göra en översyn av författningsregleringen för skolväsendet vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig (U 2023:B)

huvudmän.⁵ Skolverket föreslår att man vid införandet av en modell för försörjningsanalys beaktar resultatet av den pågående översynen av författningsregleringen för skollagsreglerad verksamhet.

Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

I det fall förslagen om en modell för försörjningsberedskap genomförs och Skolverket skulle få till ansvar att genomföra behovsanalyser inom skolväsendet, behöver konsekvenserna analyseras ytterligare. Det faktum att antalet enskilda huvudmän är så många, ca 2 500 till antalet, och har så varierade storlek och förutsättningar bidrar till komplexiteten i konsekvensbedömningen på området.⁶

Förslaget skulle innebära en ny uppgift för Skolverket för vilken myndigheten idag saknar resurser. Här inkluderas eventuellt finansiering för kostnader som uppstår hos de enskilda huvudmännen, då kostnader som uppstår hos berörda företag enligt utredningen ska bekostas av ansvarig myndighet.

I uppbyggnadsfasen skulle Skolverket sannolikt behöva ytterligare personella resurser och kompetensutveckling. Därutöver skulle det troligtvis behövas investeringar i säkra kommunikationslösningar hos Skolverket och berörda enskilda huvudmän. Sannolikt skulle informationen från de enskilda huvudmännen behöva skyddas med kryptering hos huvudmännen själva, när informationen skickas in till Skolverket och vidare till de så kallade försörjningsanalysmyndigheterna. Skolverkets bearbetning av informationen skulle sannolikt också kunna kräva resurser för systemutveckling.

På Skolverkets vägnar

Karin Strandås
Stabschef

Johan Brandt
Verksamhetscontroller

⁵ Förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. och i förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara

⁶ Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53), volym 1, s 207