

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Kalmar kommuns yttrande rörande ”Remiss av betänkandet Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)”

(dnr U2022/03532)

Sammanfattning:

Kalmar kommun ställer sig i huvudsak positiva till betänkandets skrivningar om den del som rör förstatligandet av systemansvaret. Frågan om förstatligande även av huvudmannaskapet bedömer Kalmar kommun som ett oproportionerligt ingripande som inte står i paritet med vinsten utöver den vinst som ett förstatligande av systemansvaret skulle innebära.

En synpunkt rörande den ekonomiska styrningen, dock:

Kalmar kommun anser att varianten med statlig styrning via miniminivåer utifrån nyckeltal och indikatorer är den variant som bör vara tillräckligt omfattande för att uppnå vad som är uppställt som önskvärt. Kalmar kommun vill trycka på att det noggrant utreds hur staten ska hantera, alternativt stötta de huvudmän som trots ansträngning inte klarar att leva upp till de fastställda miniminivåerna.

Bakgrund

På uppdrag av regeringen har Thomas Persson (generaldirektör för Myndigheten för yrkeshögskolan) sedan 22 december 2020 lett arbetet med att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan. Det är viktigt att notera att uppdraget inte berör frågan ”om?” utan enbart frågan ”hur?”.

Uppdraget redovisades i form av ett betänkande till ansvarigt statsråd i oktober 2022.

Den 22 december 2022 skickades betänkandet på remiss till ett antal statliga myndigheter, olika intresseorganisationer samt ett femtiotal kommuner, varav Kalmar kommun är en av remittenterna.

Alla yttrande på remissen ska ha inkommit till utbildningsdepartementet senast 31 mars 2023.



Betänkandet stakar ut två möjliga vägar att öka statens ansvar för skolan. Betänkandet definierar att det finns två huvudsakliga områden för det statliga ökade ansvarstagandet: huvudmannaskap respektive systemansvar. Det första alternativet omfattar ett förstatligande av både huvudmannaskap och systemansvaret. Det andra alternativet omfattar ett förstatligande av enbart systemansvaret.

Oberoende av vilket alternativ som åsyftas så kommer de båda alternativen innebära:

- att ansvar för styrning och kompetensförsörjning samlas på färre aktörer (frågan om förändring av skolmyndigheter beaktas inte i detta yttrande).
- att skolsystemets konstruktion minskar i komplexitet och därigenom skapar bättre förutsättningar för likvärdighet, kvalitet och förutsättningar.
- att skillnaden mellan huvudmän avseende kapacitet och förutsättningar minskar.

Vidare pekar betänkandet på att oberoende av alternativ kommer ytterligare utredningar att behöva genomföras. Betänkandet är med andra ord inte ett beslutsunderlag utan kan grovt förenklat betraktas som en förstudie.

Huvudmannaskap

Ett förstatligande av huvudmannasvaret skulle innebära stora förändringar av det kommunala självbestämmandet, minska det medborgerliga inflytandet via lokalpolitiker och kommunernas inflytande skulle också komma att påverkas. Betänkandet pekar också på att arbetsgivaransvaret för personal (motsvarande 200 000 anställda) skulle övergå till staten, genom så kallad verksamhetsövergång. En risk som pekas ut vid statligt huvudmannaskap är att det kommer bli svårare att anpassa utbildningen efter lokala förutsättningar (skolor i glesbygd skulle enligt detta yttrande kunna vara något som kan bli svårt att hitta en hantering runt). Men, den absolut största svårigheten vid ett statligt huvudmannaskap är enligt betänkandet lokalfrågan.

Sammantaget skulle denna förändring av huvudmannaskap innebära mycket stora konsekvenser för både kommuner som för staten och inte bara komma att påverka skolektorn utan även en mängd andra politikområden.

Att betänka är ur ett nationellt perspektiv är skolan kommunens största verksamhet.

Systemansvar

Betänkandet konstaterar att ett förstatligande av systemansvaret för skolan, oberoende av var huvudmannaskapet hamnar, har goda förutsättningar att leda till den önskade ökade likvärdigheten, högre kvaliteten och det mera attraktiva läraryrket som regeringens uppdrag syftar till. Betänkandet bedömer att till den största delen kan andemeningen uppnås med enbart ett ökat statligt ansvarstagande rörande systemfrågorna. Dock kan vissa skillnader i effektuerandet av systemansvaret behöva beaktas beroende av huvudmannaskapet.

De områden där staten föreslås ta (ökat) systemansvar:

- Staten bör ta det samlade ansvaret för styrningen av skolan och därmed ta över kommunernas roll som styraktörer, inklusive den ekonomiska styrningen av skolan (mera om det under punkten ekonomi, nedan).
- Inom ramen för systemansvaret bör staten bland annat ansvara för ett gemensamt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan samt för att alla skolpliktiga barn har en skolplacering.

- Staten bör ta ett samlat ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola.
- Staten bör ge kapacitetshöjande stöd till huvudmän, skolor och verksamheter. Stödet bör ges med utgångspunkt i obligatoriska kvalitetsdialoger.
- Staten bör ta ett övergripande ansvar för att samordna frågor om digitalisering och effektiva it-lösningar. Staten bör också utveckla och administrera it-system som är gemensamma för hela skolsystemet
- Staten bör öka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Den systemansvariga myndigheten bör få till uppgift att säkerställa att det finns ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet.
- Staten bör inom ramen för systemansvaret öka sitt ansvarsåtagande för kompetensförsörjningen till skolan.

Ekonomi

Det finns ett förslag om hur ekonomisk styrning kan se ut om det blir ett statligt huvudmannaskap för skolan som för förskoleklassen och grundskolan föreslås baseras på principen att resurstilldelning riktas till huvudmän, ej till enheter. Modellen bör baseras på:

- En grundersättning per elev.
- Ett strukturtillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika strukturella förutsättningar.
- Ett ansvarstillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika ansvar enligt lagstiftning.
- Ett individtillägg för det vi idag kallar för tilläggsbelopp samt för elever som deltar i modersmålsundervisning.

Denna modell skulle innebära en omfattande skatteväxling.

Vid enbart ett statligt systemansvar (utan att huvudmannskapet ingår) ritas fyra alternativa modeller för statlig ekonomisk styrning upp:

1. Samma modell som vid statligt huvudmannskap (se ovan).
2. Så kallat sektorsbidrag för undervisningens kostnader (främst lärarlöner), vilket kräver en skatteväxling som dock bedöms vara mindre omfattande än motsvarande i ovanstående alternativ.
3. Bindande miniminivåer, där staten ställer upp krav på hur kommunernas finansiering i skolan ska se ut på miniminivå, utan att själv förfoga över de ekonomiska medlen.
4. Ett förstärkt likvärdighetsbidrag enligt dagens modell. Denna variant är tänkt att jämna ut likvärdigheten mellan kommuner, men den lägsta statliga inblandningen av samtliga finansieringsmodeller. Övriga aspekter av ekonomisk styrning lämnas därhän.

Slutsatser

Kalmar kommun gör bedömningen att ett statligt övertagande av huvudmannskapet för förskoleklass och grundskola är ett ytterst omfattande ingrepp i det kommunala självbestämmandet och det demokratiska perspektivet på lokalplanet. En sådan förändring bör stå i proportion till vilka vinster som förändringen i sig förväntas innebära. Eftersom betänkandet ser att mycket av det förstärkta statliga ansvaret för utbildningssektorn kan uppnås inom ramen för systemansvar görs bedömningen att ett statligt huvudmannskap inte är nödvändigt.

De punkter som pekas ut i detta yttrande under rubriken ”Systemansvar” ställer sig Kalmar kommun positiv till, ur perspektivet ökad likvärdighet, högre kvalitet och ett mera attraktivt läraryrke. Kalmar kommun kan dock i enlighet med betänkandet konstatera att ytterligare utredningar behöver initieras innan detta systemansvar kan övergå till statligt ansvar.

Vad beträffar de ekonomiska aspekterna kan Kalmar kommun konstatera att flera av modellerna skulle innebära stora förändringar. Frågan är om det är förändringen i sig som skulle leda till det som åsyftas. En statlig styrning av minimivåer, via nyckeltal och indikatorer ligger nära den modell som används internt i Kalmar kommun idag och ses därför som tillräcklig enligt vår mening. Dock behöver noggrant utredas hur staten ska hantera de huvudmän som inte når upp till minimivåerna. Det kan ju potentiellt vara så att kommuner i glesbygd inte når upp till minimivå vad beträffar behöriga lärare orsakat av att de inte lyckas rekrytera, trots stor ansträngning.

I detta ärende har utbildningsnämnden beslutat. Peter Sunnanek, planeringssekreterare på utbildningsförvaltningen har varit föredragande.