

Dnr KS-2023-00136

§ 74 Svar på remiss: Statens ansvar för skolan - ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. Tjänsteskrivelsen utgör Haninge kommuns remissvar på Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.

Sammanfattning av ärendet

Haninge kommun är remissinstans på Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Utredningen har haft i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap eller stärkt statligt ansvar för skolan. Alla skolformer utom förskolan, däremot fritidshem som inte är en skolform, har ingått i utredningen. Syftet är att förbättra likvärdighet och kvalitet i skolan.

Kommunstyrelse- och utbildningsförvaltningarna har analyserat utredningen och dess möjliga effekter för kommunen. Särskilda synpunkter har lämnats avseende utredningens förslag kopplade till förskola, gymnasie- och vuxenutbildning, försöksverksamhet, lokaler, personalansvar och myndighetsutövning. De ekonomiska konsekvenserna har särskilt analyserats utifrån simulering av förslag, resursfördelning och finansiering samt elev- och programpeng. Som regel efterlyser förvaltningarna ytterligare utredning och analys av de i utredningen beskrivna alternativen.

Kommunledningsberedningens yttrande

Som den statlige utredaren klargör är dåvarande regeringsuppdrag till denna utredning inte formulerat för att ta ställning till om skolan ska förstatligas utan att beskriva hur detta kan göras. Det finns i Haninge kommun, liksom i riksdagen olika uppfattningar om just denna grundförutsättning i uppdraget men vi tycker ändå att det är viktigt att kommunen svarar på remissen. Oavsett åsikter om huvudmannaskap finns betydande likvärdighetsproblem inom skolan som länge har hanterats med ohållbara och oförutsägbara statsbidrag i stället för helhetslösningar som tar itu med brister inom likvärdigheten mer långsiktigt. Med det i beaktande finns det positiva aspekter med att staten tar ett större ansvar för likvärdigheten i skolan. Även om vi välkomnar nuvarande regeringens och tidigare regeringars statliga bidrag gör statsbidragen det svårt för kommunen att planera verksamheten.

Det är av största vikt att den statliga finansieringen blir mer förutsägbar och att de reformer som statsbidragen avser att finansiera blir mer långsiktiga. De frågeställningar som uttrycks i förvaltningens remissvar är i huvudsak befogade.

Yrkande

Nicole Forslund (L) begär ajournering klockan 15.52.

Mötet återupptas klockan 15.53

Petri Salonen (C) deltar inte i beslutet.

Handlingar i ärendet

- Tjänsteskrivelse Svar på remiss: Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)
- Remissmissiv SOU 2022:53
- SOU 2022:53 (<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2022/11/sou-202253/>)

Beslutet skickas till:

Utbildningsdepartementet u.remissvar@regeringskansliet.se,
diarienummer U2022/03532

Utbildningsförvaltningen



Svar på remiss: Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. Tjänsteskrivelsen utgör Haninge kommuns remissvar på Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag.

Sammanfattning av ärendet

Haninge kommun är remissinstans på Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Utredningen har haft i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap eller stärkt statligt ansvar för skolan. Alla skolformer utom förskolan, däremot fritidshem som inte är en skolform, har ingått i utredningen. Syftet är att förbättra likvärdighet och kvalitet i skolan.

Kommunstyrelse- och utbildningsförvaltningarna har analyserat utredningen och dess möjliga effekter för kommunen. Särskilda synpunkter har lämnats avseende utredningens förslag kopplade till förskola, gymnasie- och vuxenutbildning, försöksverksamhet, lokaler, personalansvar och myndighetsutövning. De ekonomiska konsekvenserna har särskilt analyserats utifrån simulering av förslag, resursfördelning och finansiering samt elev- och programpeng. Som regel efterlyser förvaltningarna ytterligare utredning och analys av de i utredningen beskrivna alternativen.

Ärendet

Haninge kommun är remissinstans på Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53). Sista svarsdatum för remissvar är 2023-03-31, men Haninge kommun har beviljats anstånd. Föreliggande tjänsteskrivelse föreslås utgöra kommunens remissvar.

Utredningen har haft i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap eller stärkt statligt ansvar för skolan. Syftet är att förbättra likvärdighet och kvalitet i skolan. Alla skolformer utom förskolan, däremot fritidshem som inte är en skolform, har ingått i utredningen. För förskolan har uppdraget i utredningen varit att analysera vilka konsekvenser det



skulle få om huvudmannaskapet för den skolformen är oförändrat medan övriga skolformer får ett statligt huvudmannaskap.

Två möjliga alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem läggs fram; ett fullgånget förstatligande av skolan med statligt huvudmannaskap och ett alternativ där staten förstärker sitt ansvar, men utan att ta över huvudmannaskapet. Av utredningen framgår att ett fullgånget förstatligande kan vara en omotiverat stor förändring, där resursåtgången och osäkerheten talar emot ett genomförande. Ett argument för det andra alternativet, om ett förstärkt förstatligande, bedöms vara att många av de fördelar som kan uppnås med ett fullgånget förstatligande av skolan skulle kunna uppnås även med ett förstärkt statligt ansvar med oförändrat huvudmannaskap för skolan, samtidigt som det innebär en mindre omfattande förändring.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningarnas synpunkter och förslag har beretts av kommunstyrelse- och utbildningsförvaltningarna.

Förskola

I utredningen beskrivs att en sannolik konsekvens av ett fullgånget förstatligande är att samverkan mellan förskola och grundskola skulle försvåras, åtminstone under den tid som anpassningar behöver göras till den nya organisationens förutsättningar. Samtidigt lyfts det fram att i och med att det redan idag behöver finnas rutiner för samverkan mellan kommunen och förskolor som bedrivs av enskilda samt mellan kommunala förskolor och fristående skolor bör kommunerna även kunna hantera att samverka med en statlig huvudman. Därmed skulle ett förstatligande av vissa skolformer inte innebära så stora principiella skillnader.

Förvaltningarna bedömer dock att det, även efter en övergångsperiod och med etablerade samverkansformer, sannolikt fortsatt kan påverka samverkan om verksamheterna skulle styras av beslutsfattare på olika nivåer.

En mer omfattande analys av konsekvenserna för förskolan av de båda beskrivna alternativen efterfrågas liksom även att förskolan skulle ingå som skolform i dessa.



Gymnasie- och vuxenutbildning

Regional samverkan kopplat till den lokala arbetsmarknadens efterfrågan och behov är avgörande för att matcha kompetensförsörjningsbehoven med dimensioneringsbeslut av gymnasieskolornas utbildningar. Förvaltningarna önskar ytterligare analyser om på vilken nivå den typen av beslut ska fattas utifrån alternativ 1 i utredningen.

Vuxenutbildning är en viktig lokal arbetsmarknadsåtgärd. Samverkan med lokala aktörer, som den lokala arbetsmarknaden och Arbetsförmedlingen är viktig. Hur detta ska organiseras utifrån alternativ 1 bör belysas ytterligare.

Försöksverksamhet och utvärdering

Utredningen lyfter fram möjligheten att pröva en reform inom en försöksverksamhet eller ett stegvis införande innan reformen genomförs fullt ut. Förvaltningarna ställer sig bakom detta, både för att säkerställa att reformen leder till avsett resultat för hela landet samt för att kunna använda erfarenheter och kunskaper som förvärvats i det småskaliga införandet.

Förvaltningarna vill betona vikten av en väl genomförd planering och organisering av löpande uppföljning och utvärdering av såväl implementeringen som resultaten och effekterna av reformen. Detta bör även omfatta hur lärdomarna ska införlivas i det fortsatta arbetet.

Lokaler

Av utredningen framgår att ett statligt huvudmannaskap medför praktiska svårigheter, bland annat lokaler.

En viktig del i huvudmannaskapet är ansvaret för lokaler, där en stor del av planering och dimensionering handlar om lokalplanering. Konsekvenserna om staten skulle överta ansvaret för undervisningslokaler är svåra att överblicka och behövs utredas vidare.

Utredningen går inte in i detalj på hur lokaler ska hanteras, dock framgår att den statliga huvudmannen bör ha ansvaret för sin egen lokalförsörjning och mandat att använda olika lokallösningar. Det framgår även att staten bör ansvara för ett gemensamt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan, att alla skolpliktiga barn har en skolplacering samt att staten ansvarar för planering och dimensionering vilket även omfattar etableringen av fristående skolor.



Lokaler är en stor kostnadspost för skolan, där lokalförsörjning i regel är en viktig kommunstrategisk fråga snarare än ett ansvar för den enskilda skolan. Investeringsbehovet i verksamhetslokaler är en viktig del i kommunens budget- och planeringsarbete. En av de största utmaningarna för den strategiska lokalresursplaneringen är att matcha den framtida demografiska utvecklingen med ändamålsenliga lokaler.

Förvaltningarna anser att lokalhanteringen bör utvecklas i sin helhet i det fortsatta utredningsarbetet. Detta bör omfatta hur den strategiska lokalresursplaneringen rent praktiskt är tänkt att tillämpas.

Eftersom förskolan inte berörs av utredningen bör även frågan om flexibilitet över tid när det gäller nyttjandet av ändamålsenliga verksamhetslokaler mellan förskola och skola utvecklas vidare i det fortsatta utredningsarbetet.

Övriga synpunkter

Förvaltningarna efterfrågar ytterligare analyser och beskrivningar av konsekvenserna av de båda förslagen vad gäller personalansvaret, bland annat vilka personalkategorier detta skulle omfatta.

En fördjupad beskrivning av konsekvenserna av de föreslagna alternativen för den myndighetsutövning som sker efterfrågas.

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av utredningens två beskrivna alternativ är inte möjliga att definiera utan kräver ytterligare utredningar.

Simulering av förslag

Utredningen omfattar en simulering av modellen för 2022, som har gjorts utifrån 2020 års uppgifter. Simuleringen har lett till omfördelningseffekter. Utredningen anger dock att det finns metodmässiga svårigheter och att resultatet därmed ska tolkas med försiktighet.

I simuleringen för gymnasiet beskrivs att flera län och kommungrupper får en negativ förändring i resurs per elev i den offentliga skolverksamheten. De offentliga huvudmännen hade sammantaget fått 1,5 procent mindre resurser än vad de faktiskt fick 2020, medan de enskilda huvudmännen hade fått en intäkt som var 7,8 procent större än deras faktiska intäkt 2020.



Resursfördelning och finansiering

Vid ett fullgånget förstatligande av skolan är utredningens bedömning att staten bör ta över det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser, vilket skulle kräva en skatteväxling mellan staten och kommunerna. Utredningen föreslår att detta bör utredas i särskild ordning, vilket välkomnas. Av utredningen framgår dock inte hur nuvarande kostnadsskillnader mellan kommuner ska hanteras i en skatteväxling.

Vid ett stärkt statligt ansvar enligt alternativ 2 bör staten enligt utredningen stärka sitt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser jämfört med idag. Utredningen beskriver också att det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen och att kommunerna bör behålla ett visst ansvar för att fördela resurser till de egna skolorna. Staten bör enligt utredningen även förstärka sitt finansieringsansvar för de kommunala huvudmännen. Förvaltningarna anser att även detta bör utredas vidare.

Elev- och programpeng

Skolkostnader varierar mellan kommuner på grund av faktorer som är svåra att påverka, som exempelvis löneläge, bebyggelsestruktur och demografisk utveckling. Enligt utredningen beror en betydande del av skillnaderna även på att olika kommunerna har olika ambition för och effektivitet i skolverksamheten. Utredningen belyser att resursfördelningen bör spegla skillnader i behov, ansvar och kostnadsläge.

Driftersättningen till huvudmännen bör enligt utredningen fördelas genom en nationell modell som består av fyra delar; grundersättning, strukturtillägg, ansvarstillägg och individtillägg. Skillnaden mellan modellen för grundskola och gymnasieskola är att grundersättningen för gymnasieskolan är differentierad per program och i förekommande fall inriktning.

Utredningen har även övervägt om det bör utgå en ersättning till den statliga huvudmannen för att upprätthålla en platsgaranti för elever över tid med anledning av att antalet elever fluktuerar. Detta skapar merkostnader för de huvudmän som har en överkapacitet under de perioder då elevkullarna är låga. För gymnasieskolan har utredningen dock inte kunnat finna otvetydigt stöd för att det är de offentliga gymnasieskolorna som i praktiken tar det ansvaret.



Förvaltning
Kommunstyrelseförvaltningen
Avdelning/Enhet
Avd. Samhällsplanering o ledn.
Handläggare
Annica Lempke

Dokumenttyp
Tjänsteskrivelse
Datum
2023-03-08

Diarienummer
KS 2023-00039

Sida
6 (6)

Underlag för beslut

- Tjänsteskrivelse Svar på remiss: Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)
- Remissmissiv SOU 2022:53
- SOU 2022:53 (<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2022/11/sou-202253/>)

Beslutet skickas till:

Utbildningsdepartementet u.remissvar@regeringskansliet.se,
diarienummer U2022/03532

Utbildningsförvaltningen

Magnus Gyllestad
Kommundirektör

Annica Lempke
Avdelningsdirektör