



DATUM
2020-11-18
ERT DATUM
2020-06-23

DIARIENR
2020/135-4
ER BETECKNING
U2020/03826/GV

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)

Statskontoret kommenterar i detta remissvar framför allt de förslag och bedömningar som är betydelsefulla utifrån ett förvaltnings- och styrningsperspektiv. Statskontoret lämnar inga synpunkter på utredningens övriga förslag.

Övergripande synpunkter

För att lösa de problem som gymnasieskolan och komvux står inför lägger utredningen fram en rad förslag som huvudsakligen innebär ny reglering. Statskontoret har tidigare anfört att skolan är ett komplext och politiserat område i behov av en sammanhållen och långsiktig styrning där regeringen använder en kombination av styrinstrument.¹

Vi bedömer sammantaget att utredningens förslag innebär en ökad regelstyrning. Samtidigt konstaterar vi att utredningen har försökt att förenkla befintliga regler, minska ned antalet riktade statsbidrag samt främja dialog och samverkan. Vi bedömer därför att delar av förslagen utgör steg mot minskad detaljstyrning, vilket är i linje med regeringens intentioner.² Statskontoret ser även positivt på en sådan utveckling eftersom statens styrning av kommunsektorn över tiden har blivit allt mer detaljerad.³

Kommuner i samverkan kan uppnå ändamålsenliga utbud

Statskontoret tillstyrker förslaget om att kommuner avseende gymnasieskolan ska samverka med minst två andra kommuner för att planera, dimensionera och erbjuda

¹ Statskontoret. (2017). *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77)*. Remissvar. (Dnr 2016/236–4).

² Proposition 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017*. Utgiftsområde 2.

³ Statskontoret. (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

bland annat nationella program (s. 492). Vi bedömer att ett krav om samverkan mellan kommuner avseende gymnasieskolan på lång sikt kan bidra till att uppnå ett bättre resursutnyttjande, tillräcklig kompetens och kapacitet hos kommunerna och i slutändan ett mer likvärdigt erbjudande till kommunmedlemmarna. Vi noterar dock att det är ovanligt att i lag ställa krav på samverkan mellan kommuner och formerna för denna samverkan. Eftersom sådana krav utgör betydande inskränkningar i det kommunala självstyret anser vi att de bör användas sparsamt och endast om det finns starka skäl. Inskränkningen måste i detta fall vägas mot att vissa kommuner under en lång tid har haft svårigheter att erbjuda allsidiga urval av utbildningar.⁴ Dessutom har många kommuner svaga ekonomier, svårigheter i kompetensförsörjningen, minskande befolkningar och ökande andelar äldre.

Enligt vår bedömning bör dock regeringen pröva om det utgör en proportionerlig inskränkning i den kommunala självstyrelsen att kravet om samverkan ska inbegripa formkrav och omfatta alla kommuner. Även om de flesta kommuner redan samverkar om gymnasial utbildning finns kommuner som själva klarar att erbjuda ett allsidigt urval av utbildningar.

Dessutom anser vi att regeringen bör överväga om ett tidsbegränsat statsbidrag vid införandet är tillräckligt för att tillgodose den kommunala finansieringsprincipen. Vi bedömer att det inte kan uteslutas att ett samverkanskrav medför en stadigvarande kostnad som bör finansieras genom en permanent höjning av det generella statsbidraget. Det finns också en risk att de framtida besparingar som utredningen räknar med fördelas asymmetriskt mellan kommunerna. För en kommun som redan själv klarar att erbjuda ett allsidigt urval av utbildningar finns en risk att kostnaderna ökar.

Regeringen bör vara tydlig i ansvarsfördelningen mellan stat, kommuner och regioner

Statskontoret avstår från att ta ställning i sak till de förslag och bedömningar som rör ansvarsfördelningen mellan staten, kommuner och regioner i gymnasieskolan och komvux (bland andra s. 556, 577, 579 och 620 f.). Sådana bedömningar bör göras med specifik sakkunskap om utbildningsområdet. Vi vill dock framföra följande rörande statens styrning och medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande.

Förslagen innebär en starkare statlig styrning över dimensioneringen av antalet platser i gymnasieskolan och vilka yrkesutbildningar i komvux som varje

⁴ Skolverket. (2016). *Uppföljning av gymnasieskolan. Regeringsuppdrag – uppföljning och analys av gymnasieskolan.*

samverkansområde ska erbjuda. Ett mer strategiskt grepp kan öka statens möjligheter att styra mot ökad likvärdighet och bättre resursutnyttjande.

För medborgarna blir det dock längre till beslutsfattandet i de berörda skolfrågorna samtidigt som det kommunala självstyret riskerar att försvagas. Professionens villkor och förutsättningar som också är viktiga för utbildningsresultaten avgörs fortfarande huvudsakligen på lokal nivå. Det kan därför bli svårare för medborgarna att förstå vem som bär ansvar för ett visst utfall på skolområdet, till exempel om andelen som läser och fullföljer gymnasiet skulle förändras.

Vi vill även framhålla att statens styrning på skolområdet redan är komplex samt sker i flera led och riktas mot olika beslutsnivåer.⁵ Vi har tidigare konstaterat att de många styrsignalerna kan skapa otydlighet för kommunerna och leda till olika tolkningar.⁶ Det är vidare inte självklart att staten, bara för att den har en central överordnad position, är bättre lämpad än skolhuvudmännen att dimensionera antalet utbildningsplatser på lokal nivå. Innan Skolverket fattar beslut om ramar för platser i samverkansområden ska myndigheten enligt förslagen låta huvudmännen yttra sig. Vidare ska samverkande kommuner hålla branschråd som ska bidra med sin syn på de regionala behoven av arbetskraft. Utifrån den informationen ska Skolinspektionen besluta om platser för enskilda skolhuvudmän. Det är således många perspektiv som ska vägas in i bedömningarna och besluten som kan få stor betydelse för enskilda verksamheter.

Om regeringen väljer att genomföra dessa förslag bör den vara tydlig och konkret i hur den fördelar ansvaret mellan statliga aktörer, kommuner och regioner. Den bör dessutom säkerställa att det är tydligt och transparent hur Skolverket och Skolinspektionen ska ta till vara, analysera och värdera informationen från huvudmännen och branschråden samt vilka möjligheter parterna har att påverka besluten. Dessutom anser vi att regeringen bör säkerställa att det finns förutsättningar för huvudmännen att anpassa sina utbildningsplatser efter ramarna, särskilt om ramarna innebär stora eller kostsamma omställningar.

Antalet riktade statsbidrag inom utbildningsområdet bör minska

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om att ta bort huvuddelen av de riktade statsbidrag som finns för yrkesutbildning i komvux och att kommunerna istället ska kompenseras via det generella statsbidraget (s. 552 f.). Vi tillstyrker också att regeringen ska kompensera kommunerna för kostnader till följd av utredningens förslag om yrkesutbildning genom att öka det generella statsbidraget (s. 611). Vi delar också utredningens bedömning om att resterande regleringar i

⁵ Statskontoret. (2016). *Statens styrning av kommunerna*.

⁶ *Ibid.*

förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning på sikt bör föras in i kommunernas generella statsbidrag (s. 636). Liksom utredningen anser vi att dessa uppgifter bör vara en del av kommunernas stadigvarande uppdrag för att bäst skapa förutsättningar för kommunerna att planera och arbeta långsiktigt.

Vi har tidigare konstaterat att riktade statsbidrag kan försvåra kommuners och regioners planering, leda till kortsiktiga prioriteringar som inte överensstämmer med behoven samt vara administrativt betungande.⁷ Utbildning är dessutom det område som har flest riktade statsbidrag.⁸

Uppgifter om enskilda skolhuvudmän bör tillgängliggöras på motsvarande sätt som för offentliga huvudmän

Statskontoret tillstyrker utredningens bedömning om att regeringen bör ändra lagstiftningen för sekretessbestämmelser som rör uppgifter om skolor med enskild huvudman (s. 545). Vi bedömer att möjligheten att publicera uppgifter för alla skolenheter är betydande för det offentliga möjligheter att planera, bedöma och utvärdera; ungdomars och elevers möjligheter att göra informerade val av utbildning samt medborgarnas möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande. Samtidigt konstaterar vi att ett steg i denna riktning redan har tagits genom den nya förordningen (2020:833) om skolenhetsregister.

Omfattande förslag där Skolverket har en framträdande roll

Flera av utredningens förslag och bedömningar berör Skolverket (bland andra s. 511, 519, 530 f., 533, 537, 541 och 620 f.). Förslagen handlar om att ändra systemen för dimensionering, planering och finansiering, där Skolverket har en framträdande roll. Dessutom tillkommer flera uppdrag till Skolverket samt nya eller förändrade uppgifter. Vi tar inte ställning i sak till de specifika förslagen och bedömningarna utöver vad vi framfört ovan, men vill lyfta följande.

Utredningen påpekar att det är angeläget att förslagen ska genomföras så snart som möjligt så att de kan träda i kraft innan gymnasieelevkullen väntas nå sin topp. Det är dock omfattande förändringar som avses. De förslag som bland andra Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28), Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg (SOU 2020:34) samt Betygsutredningen 2018 (SOU 2020:43) har lämnat måste också beaktas i sammanhanget, eftersom de innebär ytterligare uppdrag och nya uppgifter för Skolverket. Isolerat kan en implementeringstid om fyra år ses som generöst men sammantaget kan förslagen bli en utmaning att

⁷ Statskontoret. (2020). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019*.

⁸ *Ibid.*

genomföra. Även om förslagen berör olika delar av Skolverkets organisation riskerar den sammantagna bördan på myndigheten att bli stor.

Statskontoret har tidigare uppmärksammat att Skolverket styrs av ett stort antal uppdrag, som är ett uttryck för en stark politisk vilja att bedriva politik på skolområdet.⁹ Denna detaljstyrning har dock bidragit till att göra Skolverkets insatser mindre effektiva. Vi menar att staten sannolikt kan få större genomslag för stödjande insatser om Skolverket får koncentrera verksamheten inom några större satsningar.

Skolverket har tidigare fått nya uppgifter utan att ges tillräcklig tid för att bygga upp kompetens och organisation i tillräcklig omfattning, vilket bland annat har resulterat i bristande intern samverkan i myndigheten.¹⁰ Vid tidigare reformer av skolområdet har Skolverket arbetat med att genomföra förändringar samtidigt som skolorna haft förväntningar att Skolverket ska svara på frågor, informera och ta fram stödmaterial som myndigheten inte alltid har hunnit hantera.¹¹ Vi har tidigare konstaterat att stora expansioner av myndigheter på kort tid ställer stora krav på bland annat ledningen, verksamhetsplaneringen, stödfunktionerna, it-systemen och internkommunikationen.^{12, 13}

Om regeringen väljer att gå vidare med förslagen bedömer vi att den bör ha realistiska förväntningar på implementeringen samt överväga om tidplanen för ikraftträdande är rimlig givet den samlade mängden åtgärder. Om regeringen ser behov bör den överväga att utvidga tiden för ikraftträdande för vissa förslag eller att minska antalet övriga uppdrag till Skolverket.

⁹ Statskontoret. (2015). *Myndighetsanalys av Statens skolverk*.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Skolverket. (2015). *Skolreformer i praktiken*.

¹² Statskontoret. (2020:13). *Utvärdering av satsningarna på Brottsförebyggande rådet*.

¹³ Statskontoret. (2020:14). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*.



Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström och utredare Jonathan Larkeus, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Jonathan Larkeus