



Datum
2023-02-15
Vår referens
Helene Roslund
Strateg
Helene.Roslund@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss angående Remiss från Utbildningsdepartementet - Statens ansvar för skolan - ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53) FSKF-2023-645

Sammanfattning

En särskild utredare har tagit fram ett kunskaps- och beslutsunderlag med följande två alternativ för att öka det statliga ansvarstagandet för skolan. Alternativ 1 – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan. Alternativ 2 – ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan. Det yttersta syftet med ett ökat statligt ansvarstagande för skolan är, enligt direktivet till utredaren, att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Att förstatliga skolan eller stärka statens ansvar skulle enligt utredaren främst bli en styrnings- och strukturereform, som inte primärt avser skolans inre arbete. I utredningsuppdraget ingår samtliga skolformer förutom förskolan. I utredningen beskrivs endast kortfattat några konsekvenser av förslagen för förskolan. Förslaget till yttrande berör endast frågor av relevans för förskolan.

Förslag till beslut

1. Förskolenämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Remissmissiv SOU 2022-53
- Statens ansvar för skolan - ett-besluts- och kunskapsunderlag volym 1 (SOU 2022:53)
- Statens ansvar för skolan - ett-besluts- och kunskapsunderlag volym 2 (SOU 2022:53)
- G-Tjänsteskrivelse Förskolenämnden 230222 Remiss från Utbildningsdepartementet - Statens ansvar för skolan (SOU 2022:53)
- Yttrande över remiss angående remiss från utbildningsdepartementet - Statens ansvar för skolan

Beslutsplanering

Ordförandeberedning FSKN 2023-02-13
Förskolenämnden 2023-02-22

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

En särskild utredare har haft regeringens uppdrag att ta fram ett kunskaps- och beslutsunderlag som beskriver hur en övergång från kommunalt till statligt huvudmannaskap för skolan skulle kunna gå till. Utredaren ska också enligt ett tilläggsuppdrag redovisa andra alternativ som stärker statens ansvar för skolan. Det yttersta syftet med ett ökat statligt ansvarstagande för skolan är, enligt direktivet till utredaren, att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Utredningsuppdraget omfattar samtliga skolformer förutom förskolan.

I föreliggande tjänsteskrivelse redovisas kortfattat och översiktligt utredarens beskrivning av skolans problem, utredarens bedömningar och konsekvensanalyser av förslagen. Grundskolenämnden liksom gymnasium- och vuxenutbildningsnämnden i Malmö kommer att i sina remissvar närmare gå in på utredningen i sak. Förskolenämnden kommer att i sitt yttrande endast lämna synpunkter på utredningen i den del den berör förskola.

Att förstatliga skolan eller stärka statens ansvar skulle främst bli en styrnings- och strukturreform, som inte primärt avser skolans inre arbete. Enligt utredaren är det svenska skolsystemet splittrat och styrningen av skolan är otydlig. Bland annat lyfts följande systemsvagheter fram:

- Skolans kunskapsresultat har sjunkit över tid.
- Likvärdigheten i skolan har försämrats.
- Skolsystemet har alltför många styraktörer med en oklar ansvarsfördelning mellan stat och kommun.
- Systemet styr och stödjer inte aktörerna tillräckligt.
- Resursfördelningen ger inte tillräckliga effekter på likvärdighet och kvalitet.
- Förutsättningarna för att attrahera, behålla och utveckla lärare och rektorer är ogynnsamma.
- Alla huvudmän har inte den kapacitet som krävs för att klara sitt uppdrag,

Utredaren presenterar i betänkandet två alternativa förslag.

1. Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap samt statligt systemansvar
2. Staten förstärker sitt systemansvar för skolan men utan att ta över huvudmannaskapet.

I det första alternativet, fullgånget förstatligande, har staten både systemansvar och huvudmannansvar. Systemansvaret inbegriper såväl offentliga skolor, Komvux som fristående skolor. Även förskolor skulle, såvitt går att utläsa, i vissa delar, oklart vilka, bli berörda av den nya myndighet som föreslås få systemansvar och som ersätter Skolverket, Skolinspektionen och SPSM. Alternativ 1 innebär således att staten dels har ett lednings- och driftsansvar för de offentliga skolorna samt ett arbetsgivaransvar för cirka 200 000 anställda, dels har ett systemansvar via en ny statlig myndighet, se nedan beträffande denna myndighets uppgifter under alternativ 2. Ingen förändring sker jämfört med i dag vad gäller lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för enskilda huvudmän för skolorna eller beträffande förskolan som fortsatt har kommunalt huvudmannaskap.

Kommunerna skulle, om alternativ 1 förverkligas få ett klart mindre ansvar, en mindre budget och ekonomi än i dag. Enligt utredaren skulle detta sannolikt medföra att kommunerna i stor utsträckning tvingas göra anpassningar i sin organisation. Den nya myndighet som utredningen bedömer bör hantera det statliga systemansvaret skulle även omfatta förskolan och därmed ansvara för normering, stöd och andra uppgifter också för förskolan.

Ett stärkt systemansvar enligt alternativ 2 där staten inte tar över huvudmannaskapet skulle enligt utredaren innebära bl.a. följande. Avseende skolmyndigheter finns den systemansvariga myndigheten även i detta alternativ, men det finns ingen ny myndighet med huvudmannansvar. Den nya styr- och stödmyndigheten skulle alltså ansvara för delar som idag finns hos Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten, men även överta delar av sådant som idag sker på huvudmannanivå. Befintliga uppgifter som staten redan har är ansvar kvarstår enligt förslaget. Nya uppgifter skulle komma att handla om:

- fastställande och fördelning av ekonomiska resurser till skolan
- ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning i olika skolformer för att säkra likvärdighet och effektivitet i skolsystemet
- ett samlat ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola
- ett ökat kapacitetshöjande stöd till huvudmän, skolor och verksamheter, både offentliga och fristående, med utgångspunkt i obligatoriska kvalitetsdialoger
- ett förstärkt stöd till professionsutveckling och insatser för strategisk kompetensförsörjning till skolan
- ökad betoning på uppföljning och utvärdering av skolsystemet och av skolreformer
- ett övergripande ansvar för att samordna frågor om digitalisering och effektiva IT-lösningar bland annat för skolans administration.

Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap enligt 1 skulle kunna förverkligas inom en tjugoförårsperiod och ett stärkt systemansvar utan att staten tar över huvudmannaskapet (alternativ 2) beräknas kunna vara infört inom en tioårsperiod.

Enligt regeringens direktiv ingår således inte förskola i utredningens uppdrag. Direktivet ger emellertid utredaren uppdrag att utreda de konsekvenser som den omständigheten att förskolan som en del av skolväsendet skulle fortsätta vara kommunal medan övriga skolväsendet skulle ha statlig huvudman.

Beträffande möjliga konsekvenser av utredningen bedömningar m.m. för förskolans del anges i betänkandet bl.a. följande. Övergripande nämner utredaren att den omständigheten att förskolan inte omfattas av utredningsuppdraget, medför att brister inom förskolan inte hanteras av den systemreform som föreslås. Utredaren hänvisar här till Skolverket som i sin lägesbedömning från 2020 anger att det finns en bristande likvärdighet i förskolan vilket bedöms som allvarligt med tanke på den ökande skolsegregationen och betydelsen av elevernas socioekonomiska bakgrund för skolframgång.

Utredaren menar vidare att båda alternativen indirekt påverkar förskolan men att påverkan är avsevärt större om alternativ 1 (som inbegriper ett statligt huvudmannaskap) skulle genomföras. I så fall skulle de offentliga skolorna och förskolorna få olika huvudmän i stället för att som i dag ha samma kommunala huvudman. Den nya myndighet som utredningen bedömer bör hantera det statliga systemansvaret skulle dock även omfatta förskolan och därmed ansvara för normering, stöd och andra uppgifter också för förskolan.

Om huvudmannaskapet för skolan blir statligt medan förskolan förblir kommunal ökar enligt utredaren behovet av strukturerad samverkan mellan stat och kommun. Det gäller exempelvis

övergångarna mellan förskola och förskoleklass/skola/fritidshem. Övergångar och samverkan skulle då ske mellan kommunalt och statlig huvudmannaskap.

Utredaren påtalar att han i dialog med representanter för förskolan erfarit en oro för att förskolan skulle bli mer fokuserad på den omvårdande delen av sitt uppdrag, på bekostnad av den pedagogiska och att förskolan därmed skulle återgå till sin tidigare roll när den tillhörde det socialpolitiska området. Andra tillfrågade har å andra sidan lyft fram att förskolan skulle kunna bli mer synlig om förskolan blir enda skolform som har kommunal huvudman.

Ansvariga

Linda Abrahamsson Avdelningschef

Serene Rosberg Förvaltningschef