



Datum  
2023-01-31  
Vår referens  
Emma Möller  
Utvecklingssamordnare  
emma.moller@malmo.se

## Tjänsteskrivelse

Johanna Callegari  
Utvecklingssamordnare  
[johanna.callegari@malmo.se](mailto:johanna.callegari@malmo.se)

### **Remiss från Utbildningsdepartementet - Statens ansvar för skolan - ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53) GRF-2023-904**

#### **Sammanfattning**

Kommunstyrelsen har gett grundskolenämnden tillfälle att yttra sig om betänkandet Statens ansvar för skolan - ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53). Grundskoleförvaltningen har beaktat och problematiserat de två alternativen som förekommer i utredningen och anser att konsekvenserna av utredningens föreslagna alternativ behöver utredas vidare innan det går att ta ställning till förslagen.

#### **Förslag till beslut**

Grundskolenämnden föreslås besluta:

1. Grundskolenämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande och skickar det till kommunstyrelsen.

#### **Beslutsunderlag**

- 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 GRNAU 230203 Remiss från Utbildningsdepartementet Statens ansvar för skolan ett besluts- och kunskapsunderlag
- Yttrande GRNAU 230203 Remiss från Utbildningsdepartementet Statens ansvar för skolan ett besluts- och kunskapsunderlag

#### **Beslutsplanering**

Grundskolenämndens arbetsutskott 2023-02-03  
Grundskolenämnden 2023-02-16

#### **Beslutet skickas till**

Kommunstyrelsen.

## Ärendet

Regeringen beslutade den 22 december 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan. Den 10 mars 2022 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv och utredningstiden förlängdes till och med den 21 oktober 2022. Uppdraget utökades också så att beslutsunderlaget även ska innehålla andra alternativ som stärker statens ansvar för skolan utöver att staten blir huvudman.

Utredningens slutbetänkande överlämnades till regeringen i oktober 2022. Uppdraget till utredaren var inte att ta ställning till om skolan ska förstatligas utan i stället att beskriva hur ett förstatligande kan gå till. I betänkandet lämnar utredaren därför inga skarpa förslag eller författningsförslag utan bedömningar i syfte att vara ett besluts- och kunskapsunderlag. Utöver bedömningarna pekar utredaren på många olika sätt att utveckla det svenska skolsystemet. Utredningen konstaterar att det behövs grundläggande förändringar av det svenska skolsystemet och har mot bakgrund av detta tagit fram två möjliga alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem: ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan.

### *Alternativ 1 – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan*

I det första alternativet föreslår utredningen ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan. I ett sådant statligt skolsystem skulle staten få dubbla roller. Här har staten ett systemansvar för såväl offentliga skolor som för fristående skolor. I systemansvaret kommer det att ingå uppgifter som staten redan hanterar idag men även tillkomma uppgifter som kommunerna hanterar idag. Befintliga uppgifter som staten redan har är ansvar för styrdokument, tillståndsprövning av fristående skolor och tillsyn. Nya uppgifter kommer 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.

Staten har också i detta alternativ ett huvudmannansvar för de offentliga skolorna. Den statliga huvudmannen tar därmed över samtliga delar av huvudmannaskapet från kommunerna. Det innebär bland annat att staten har ett lednings- och driftsansvar för de offentliga skolorna samt ett arbetsgivaransvar för all offentligt anställd skolpersonal. Den statliga huvudmannen fullgör också statens ansvar att erbjuda och anordna utbildning samt att planera och dimensionera den offentligt anordnade utbildningen. Fristående skolor har fortfarande enskilda huvudmän och ingen förändring sker jämfört med i dag vad gäller lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa. Däremot kommer enskilda huvudmän och fristående skolor att påverkas av ett statligt huvudmannaskap, och behöva förhålla sig till statliga skolmyndigheter på nationell och regional nivå i stället för till olika kommuner. Dessutom anser utredningen att det behövs statliga åtgärder för att säkra kapaciteten hos framför allt de små enskilda huvudmännen.

Visst ansvar kommer fortsatt att ligga kvar på hemkommunerna även i ett eventuellt statligt skolsystem. Det handlar bland annat om skolskjuts och det kommunala aktivitetsansvaret.

Utredningen föreslår vidare att två nya skolmyndigheter ersätter Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen. Den ena hanterar statens systemansvar för skolan och arbetar med styrning och stöd både till de offentliga skolorna och till de fristående skolorna. Den andra hanterar huvudmannaskapet för de offentliga skolorna. Utredningen använder begreppet *fullgånget förstatligande* för att betona att statens ansvar i det första alternativet går hela vägen och även omfattar huvudmannaskapet för offentliga skolor. Däremot har utredningen valt bort begreppet *fullständigt förstatligande* eftersom enskilda fortfarande är huvudmän för fristående skolor och det statliga huvudmannaskapet därmed inte är fullständigt.

Utredningen bedömer att ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör kunna införas inom en tjugofemårsperiod och att regeringen i så fall bör ta fram en strategi för implementeringen.

*Alternativ 2 – ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan*  
I det andra alternativet föreslår utredningen ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan. På samma sätt som i det fullgångna förstatligandet har staten ett systemansvar såväl för kommunala skolor som för fristående skolor. Men systemansvaret kan se lite annorlunda ut. Exempelvis tar staten inte över det fulla ansvaret för fördelning av resurser i det här alternativet. Den stora skillnaden är dock att kommunerna i detta alternativ har kvar huvudmannansvaret för de kommunala skolorna.

Befintliga uppgifter som staten redan har även i det här alternativet är ansvar för styrdokument, tillståndsprovning av fristående skolor och tillsyn. Staten bör även i detta alternativ inom ramen för systemansvaret:

- utforma sin samlade styrning så att den stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet. De grundläggande principerna för styrningen bör vara desamma som vid ett fullgånget förstatligande. Det innebär att staten bör se över och vid behov ompröva den nuvarande styrningens inriktning, omfattning och utformning.
- ta ett ökat ansvar för tilldelning och fördelning av resurser.
- främja en effektiv planering och dimensionering av utbildning. Staten bör ansvara för ett nationellt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan samt ett samlat register över skolpliktiga elever och deras skolplaceringar. De juridiska förutsättningarna för nationella elevregister för olika skolformer bör utredas ytterligare. Även i detta alternativ bör staten utveckla verktyg för att i större utsträckning kunna beakta hur en friskoleetablering påverkar det lokala eller regionala skolsystemet.
- ta ett övergripande ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola.
- ge kapacitetshöjande stöd till huvudmän. Denna uppgift kan bli mer omfattande än vid ett fullgånget förstatligande, eftersom antalet huvudmän och därmed det förväntade behovet av stöd kommer att vara större.
- ge stöd till professionsutveckling och till skolans strategiska kompetensförsörjning.
- ansvara för uppföljning och utvärdering av skolsystemet och skolreformer.
- samordna skolans it-lösningar och ansvara för it-system och register som alla huvudmän

behöver vara anslutna till. Staten bör även i detta alternativ utarbeta standarder och riktlinjer för skoladministrativa system för att underlätta för huvudmännen och möjliggöra ett effektivt och säkert utbyte av information.

Fristående skolor har fortfarande enskilda huvudmän och ingen förändring sker jämfört med i dag vad gäller lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa. Men precis som i det fullgångna förstatligandet kan kapaciteten behöva säkras hos små enskilda huvudmän och små kommunala huvudmän. Avseende skolmyndigheter finns den systemansvariga myndigheten även i detta alternativ men det finns ingen ny myndighet med huvudmannansvar.

Utredningen bedömer att ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör kunna införas inom en tioårsperiod. Utredningen förespråkar att det bör finnas långsiktig politisk överenskommelse innan en sådan eventuell reform inleds, samt att det bör finnas avsatta ekonomiska resurser och en särskilt inrättad förändringsorganisation under införandet.

### **Grundskoleförvaltningens synpunkter på utredningens förslag**

Utredningen har tagit fram ett beslutsunderlag vilket innebär att den inte lämnat skarpa förslag eller författningsförslag, utan bedömningar. Utredningen ska inte, och tar inte heller, ställning till om skolan ska förstatligas, utan beskriver olika alternativ för *hur* detta kan göras och bedömningar kring vad det kan innebära. Som utredningen också lyft fram kommer båda de två alternativen för ett utökat statligt ansvar som utredningen presenterar att kräva ytterligare utredningar och författningsändringar vid ett eventuellt införande. Beroende på vilket alternativ som väljs pekar utredningen på ett tidsperspektiv på mellan tio och tjugo år för ett eventuellt införande. Det kan också hända att utredningens slutsatser inte leder till några reformer alls.

Sammantaget bidrar det till att grundskoleförvaltningen bedömer att det är svårt att uttala sig om de förslag som utredningen presenterar, eftersom det inte är några skarpa förslag och fler utredningar först behöver genomföras.

Grundskoleförvaltningen har beaktat och problematiserat utredningens två alternativ och anser att konsekvenserna av utredningens alternativ behöver utredas vidare innan det går att ta ställning till förslagen. Grundskoleförvaltningen vill understryka vikten av breda politiska överenskommelser vid ett eventuellt införande av något av alternativen. Oavsett hur beslutsfattarna på nationellt plan väljer att använda beslutsunderlaget och hur långt de vill gå i att stärka statens ansvar för skolan håller grundskoleförvaltningen med utredningen om att det behövs en genomtänkt implementering av en eventuell reform.

Grundskoleförvaltningen ställer sig delvis bakom utredningens problemformulering av dagens skolsystem t.ex. att det nuvarande svenska skolsystemet innehåller många styraktörer både på nationell och lokal nivå, vilket innebär att det finns flera olika skolmyndigheter där styrningen mot huvudmännen ibland är delvis överlappande. Grundskoleförvaltningen instämmer däremot inte i att som kommunal huvudman sakna den kapacitet som krävs för att klara uppdraget men inser samtidigt att variationen inom och mellan kommunala och enskilda skolhuvudmän är stor, vilket kan försvåra för en likvärdig utbildning över hela landet. Grundskoleförvaltningen instämmer även i utredningens konstaterande att ett ändrat huvudmannaskap skulle innebära stora omflyttningar av både medel, lokaler och personal från kommunal till statlig sektor. Förändringar av den här typen kan få stora konsekvenser både för kommunsektorn och staten och i förlängningen inte bara påverka skolektorn utan många andra politikområden.

Beskrivningar och förslag i betänkandet som förvaltningen vill uppmärksamma ytterligare följer nedan.

*Kap. 13 och 17 Ekonomiska resurser till skolan*

Utan att ta ställning till genomförande av Alternativ 1 eller 2 så anser grundskoleförvaltningen att utredningens förslag om vilka principer som bör gälla vid Alternativ 1 och en nationell fördelning av resurser till skolan påminner om Malmö stads nuvarande resursfördelningsmodell för skolan. Grundskoleförvaltningen instämmer i att resursfördelningen bör riktas till huvudman och inte till skolenheter, att den bör vara begriplig, transparent och förutsägbar samt i liten utsträckning ske via riktade statsbidrag. När det gäller utredningens förslag om ett ansvarstillägg för att kompensera för att olika huvudmän har olika ansvar enligt lagstiftningen och ett individtillägg i form av tilläggsbelopp för elever som har omfattande behov av särskilt stöd eller deltar i modersmålsundervisningen så instämmer grundskoleförvaltningen i utredningens bedömning att det behöver utredas vidare. Det är för tidigt att ta ställning till förslaget.

När det gäller utredningens förslag om den ekonomiska styrningen av skolan i Alternativ 2 så anger utredningen ett antal möjliga förslag. Utredningen föreslår bl.a. att staten bör förstärka sitt ansvar för tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan jämfört med dagens system samt att staten bör förstärka sitt finansieringsansvar även för de kommunala huvudmännen. Utredningen listar ett antal möjliga sätt för resursfördelning som vart och ett kräver ytterligare utredning innan de går att ta ställning till. Det är för tidigt i processen för grundskoleförvaltningen att ta ställning till förslagen.

*Kap. 14 och stycke 17.4 Lärares och skolledares kompetens i relation till respektive alternativ*

Malmö stad har tidigare ställt sig positiv till ett nationellt professionsprogram där staten ska ta ett tydligt ansvar för rektorers, lärares och förskollärares professionsutveckling (diarienummer SKT-2021-1059). I den här utredningen beskrivs ett sådant professionsprogram som en möjlighet inom både alternativ 1 och alternativ 2. Regeringen har under 2022 också tagit flera steg mot ett införande av ett nationellt professionsprogram.

Grundskoleförvaltningen håller med utredningens beskrivning av att olika huvudmän har olika kapacitet och möjligheter att erbjuda kompetensutveckling av hög kvalitet. Malmö, som är en större kommun och med närhet till Malmö universitet, har till exempel bättre möjligheter att erbjuda en kompetensutveckling av hög kvalitet än mindre kommuner. Grundskoleförvaltningen håller med om att ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare kan bidra till en mer likvärdig professionsutveckling, men vill samtidigt belysa att det inte räcker med enbart ett professionsprogram. Även andra aspekter av kompetensfrågor och arbetsmiljöfrågor är av vikt för att både attrahera ny personal och att få lärare och rektorer att vilja stanna kvar i yrket. Det är samtidigt viktigt att det finns en långsiktig planering och framförhållning av kompetensutvecklingen så inte alla lärare försvinner på en gång för kompetensutveckling.

*Kap. 15 Statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux*

Den stora skiljelinjen mellan utredningens två alternativ handlar om det statliga huvudmannaskapet. Alternativ 1 med ett fullgånget statligt övertagande skulle innebära att staten också tar över arbetsgivaransvaret för alla anställda i offentliga skolor.

Grundskoleförvaltningen vill understryka att oavsett vem som är huvudman för skolan så bör den som är huvudman vara ensam arbetsgivare för all personal på skolan.

Grundskoleförvaltningen framhåller att det är av vikt att eventuella framtida utredningar analyserar arbetsrättsliga konsekvenser av förslaget.

**Ansvariga**

Helena Plantin Enhetschef

Anette Enhav Avdelningschef

Peter Lindberg Förvaltningschef