



DATUM
2017-06-27
ERT DATUM
2017-04-27

DIARIENR
2017/101-4
ER BETECKNING
U2017/1967/S

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)

Statskontoret har avgränsat sitt svar till de delar av betänkandet som rör frågor om stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan (kap 4), lärares och skolledares professionella utveckling (kap 6) samt ökat nationellt ansvar för skolans finansiering (kap 8). Vi kommenterar i första hand de konkreta förslagen.

Statskontoret tillstyrker att

- göra en myndighetsöversyn på skolområdet
- SCB ska beräkna och tillhandahålla socioekonomiska indexvärden på enhetsnivå till stöd för huvudmännens resursfördelning.

Statskontoret avstyrker att

- reglera skolchefens ansvar
- tillsätta en interim arbetsgrupp för att påbörja beredningen av en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling
- skapa ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare
- tillsätta en utredning i syfte att dels etablera miniminivåer för huvudmännens resurser för undervisning och elevhälsa, dels analysera förutsättningarna för ett sektorsbidrag
- tillsätta en utredning i syfte att ta fram en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan.

Statskontoret kommenterar även

- förslaget att införa ett villkorat statsbidrag till huvudmännen för undervisning och elevhälsa
- konsekvenserna för relationen mellan staten och kommunerna samt de finansiella konsekvenserna av förslagen.

Stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan

En myndighetsöversyn på skolområdet

Statskontoret tillstyrker förslaget att göra en myndighetsöversyn på skolområdet.

Statens roll och dess styrning av skolan har förändrats på flera sätt sedan den senaste samlade reformen av myndighetsstrukturen 2008. Statskontoret har bland annat pekat på att Skolverkets uppdrag har förändrats under senare år samtidigt som myndigheten har vuxit kraftigt.¹ Det kan därför vara motiverat att se över om statens organisering på skolområdet är ändamålsenlig i förhållande till de ambitioner regeringen och riksdagen har i sin styrning av skolan.

Statskontoret gör dock fyra medskick inför en myndighetsöversyn:

1. Ha realistiska förväntningar på vilka resurser som kan frigöras.

Skolkommissionen föreslår en rad nya och utvidgade uppgifter för statliga myndigheter inom skolområdet, bland annat stödjande skolgranskningar och resultatdialoger. Skolkommissionen anger inte hur dessa nya uppgifter ska finansieras, men bedömer att stora statliga resurser kan frigöras i en myndighetsöversyn. Kommittén pekar i första hand ut tillsynen.

Statskontoret har dock svårt att se att myndighetsöversynen kommer att frigöra resurser som är i närheten av att täcka kostnaderna för de nya uppgifter som Skolkommissionen föreslår. Skolinspektionens regelbundna tillsyn kostar staten drygt 200 miljoner kronor per år. Enbart de stödjande skolgranskningar och resultatdialoger som Skolkommissionen föreslår skulle kosta betydligt mer, mot bakgrund av att de skulle kräva besök på fler skolor och med största sannolikhet mer tid per skola än den nuvarande tillsynen. En statlig tillsyn kommer dessutom att behövas även om de stödjande skolgranskningarna införs.

Eftersom Statskontoret även har pekat på att Skolinspektionens verksamhet överlag är effektiv² är det svårt att se att stora resurser enkelt kan frigöras i en myndighetsöversyn. De nya uppgifter Skolkommissionen föreslår kommer därmed antingen att kräva prioriteringar bland befintliga myndighetsuppgifter eller att statens kostnader för skolmyndigheterna ökar från nuvarande 2,2 miljarder kronor.³

¹ Statskontoret (2015). *Myndighetsanalys av Statens skolverk*.

² Statskontoret (2017). *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*.

³ Kommittédirektiv 2017:37 *Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet*

2. Se över relationen mellan stödjande skolgranskningar och tillsyn.

Samtliga skolor och huvudmän omfattas i dag av Skolinspektionens tillsyn. Utvalda skolor kan även få stöd genom Samverkan för bästa skola. Skolkommissionens resonemang pekar mot att man vänder på denna ordning. Stödjande skolgranskningar ska ersätta den nuvarande tillsynen och skolorna ska få stöd att åtgärda eventuella brister. Tillsyn ska ta vid om erbjudandet om stöd inte accepteras eller huvudmannen inte åtgärdar bristerna.

Statskontoret har tidigare konstaterat att det finns en kritik mot tillsynens betoning på regelefterlevnad och en efterfrågan på mer stöd till utveckling.⁴ Denna kritik är värd att ta på allvar. Samtidigt finns det skäl att noga överväga konsekvenserna av den ordning Skolkommissionen föreslår. I praktiken kommer de stödjande skolgranskningarna att bli både stödjande och kontrollerande, vilket kan vara två roller som är svåra att förena.

3. Myndigheterna bör styras strategiskt, oavsett myndighetsstruktur.

I Statskontorets myndighetsanalys av Skolverket pekade vi på att myndigheten styrs av ett stort antal uppdrag, som är ett uttryck för en stark politisk vilja att bedriva politik på skolområdet. Denna detaljstyrning har dock bidragit till att göra Skolverkets insatser mindre effektiva.⁵

En välfungerande myndighetsstruktur handlar därmed lika mycket om att säkerställa en strategisk styrning som att se över själva organiseringen.

4. Ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen riskerar att bli otydlig.

Den förra myndighetsöversynen sökte att renodla och begränsa det statliga åtagandet. Regeringen framhöll att kvalitetsutvecklingsfrågor i ett mål- och resultatstyrt skolväsende framför allt är ett ansvar för varje huvudman och skola.⁶ Skolkommissionen pekar nästan tio år senare på en sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän, och vill därför ha en regional organisation som stärker och stödjer huvudmännen. I praktiken utvidgar man därmed det statliga ansvaret för skolan.

Statskontoret saknar dock ett genomgripande resonemang kring vilka konsekvenser ett utökat statligt ansvar får för huvudmännens förutsättningar att bedriva ett aktivt kvalitetsutvecklingsarbete. Ett viktigt område för en myndighetsöversyn är att analysera och diskutera hur ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen ska se ut.

⁴ Statskontoret (2017). *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*

⁵ Statskontoret (2015). *Myndighetsanalys av Statens skolverk*.

⁶ Proposition 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*

Statlig reglering av skolchefens ansvar

Statskontoret avstyrker Skolkommisionens förslag att reglera skolchefens ansvar.

Förslaget syftar till att det ska finnas en tydlig funktion med ett statligt reglerat ansvar att bevaka och arbeta för att regler i skollagen och andra statliga styrdokument uppfylls. Genom tillsynen har staten dock redan ett verktyg för att säkerställa att lagar och regler följs.

Skolkommisionen pekar på risken för att kommuner i vissa fall tolkar nationella krav och mål mer som ambitiösa visioner än som direkt styrande förutsättningar, och att de statliga kraven riskerar att underordnas kommunala prioriteringar. Att reglera skolchefens ansvar är dock inte en ändamålsenlig lösning. Ansvaret för att följa statliga krav kan och bör inte reduceras till en enskild tjänstemans ansvar i den politiskt styrda verksamhet som en kommun utgör.

Statskontoret har tidigare pekat på att den statliga styrningen inom skolväsendet är omfattande, och att styrningen har blivit mer detaljerad.⁷ Om kommunerna tenderar att se nationella krav som ambitiösa visioner snarare än direkt styrande förutsättningar kan det vara ett tecken på att staten behöver se över den samlade styrningen, snarare än på att man bör reglera verksamheten ytterligare på relativt detaljerad nivå.

Lärares och skolledares professionella utveckling

Nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling

Statskontoret avstyrker kommissionens förslag om att en interim arbetsgrupp ska påbörja beredningen av en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling.

Kommisionen understryker vikten av att en sådan funktion finns, men ger samtidigt ingen tillfredsställande beskrivning av funktionens uppdrag och utformning samt vilka effekter införandet av en sådan funktion kan förväntas få för huvudmän, lärare och elever. Exempelvis lämnas frågor som vad funktionen ska besluta om och huruvida funktionens beslut blir tvingande för huvudmännen obesvarade.

⁷ Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommuner*.

Statskontoret kan inte utifrån utredningens underlag se varför en nationell funktion är motiverad. Förutsatt att lärar- och skolledarutveckling är ett prioriterat område för regeringen anser Statskontoret att det inom ramen för myndighetsöversynen bör utredas hur det arbetet bäst kan utformas.

Ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare

Statskontoret avstyrker förslaget om ett nationellt reglerat professionsprogram för lärare och skolledare.

Det föreslagna professionsprogrammet följer på de tidigare satsningarna karriärstegsreformen och lärarlönelyftet. Statskontorets utvärdering av karriärstegsreformen visar att reformen har lidit av en bristande lokal förankring och har haft svårt att uppnå legitimitet bland lärarna.⁸ Liknande problematik har rapporterats från lärarlönelyftet. Innan regeringen går vidare med ytterligare en satsning på lärarnas karriärutveckling bör erfarenheterna från tidigare satsningar tas tillvara.

Kommissionens beskrivning av professionsprogrammet signalerar att de tänker sig en relativt detaljerad utformning. Statskontoret anser att det är problematiskt om frågor om lärarnas och rektorernas utveckling börjar hanteras separat från frågor om verksamhetens behov. För att professionsprogrammet ska kunna få effekt i verksamheten och i förlängningen leda till förbättrade kunskapsresultat krävs det att lärarnas och skolledarnas utveckling utgår från de faktiska behoven i verksamheten.

Ytterligare en svårighet som Statskontoret ser med ett statligt styrt professionsprogram är att ansvaret för skolprofessionernas utveckling i yrket frikopplas från arbetsgivaransvaret. Det framgår inte av betänkandet hur professionsprogrammet ska förhålla sig till huvudmännens och rektorernas befintliga ansvar och existerande system för personalens kompetensutveckling. Utifrån kommissionens beskrivningar av förslaget bedömer dock Statskontoret att ett nationellt professionsprogram får implikationer för ansvarsförhållandena mellan staten och huvudmännen och för utvecklingen av huvudmännens verksamhets- och arbetsgivaransvar. Det finns en risk att en ökad statlig styrning kan komma att minska huvudmännens incitament att skapa utvecklingsmöjligheter.

Statskontoret förutser att kvalifikationsnivåerna i praktiken kan komma att uppfattas som karriärsteg och därmed skapa förväntningar om löneutveckling. Vilka konsekvenser det kommer att få för huvudmännen och hur professionsprogrammets kvalifikationsnivåer ska fungera i relation till ordinarie lönekriterier är dock inget som diskuteras närmare i betänkandet.

⁸ Statskontoret (2016) *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 2*

Utredningen behandlar inte heller vilka kostnader som kan tänkas uppkomma till följd av förslaget samt hur dessa ska finansieras.

Vi vill avslutningsvis även påminna om att staten, genom lärarutbildningarna, redan har ett kraftfullt verktyg till sitt förfogande för att säkra en god kompetensförsörjning till skolan. Statskontoret anser därför att statens fokus bör ligga på att säkerställa att lärarutbildningen fungerar väl (en fråga Skolkommissionen diskuterar i kapitel 5) innan man sjesätter ytterligare en professionsorienterad reform som innebär att staten tar över ansvar från huvudmännen.

Ökat nationellt ansvar för finansiering

Utredning om miniminivåer för resurstilldelning och sektorsbidrag

Statskontoret avstyrker en utredning som ska ta fram en statligt angiven miniminivå för varje huvudmans resurser till undervisning och elevhälsa och utreda möjligheten till ett framtida sektorsbidrag till skolan.

Statskontoret finner litet stöd i betänkandet för att miniminivåer och sektorsbidrag skulle vara effektiva och proportionerliga instrument för att säkerställa resurser till skolan. Vi bedömer därför att det inte är motiverat att lägga resurser på att utreda dessa förslag vidare.

Idén om miniminivåer implicerar att (vissa av) huvudmännen har för låga ambitioner när det gäller resurser till skolan. Samtidigt framgår det av betänkandet att det saknas kunskap om skälen till varför kommuner lägger olika mycket resurser på skolan. Det kan handla om skillnader i ambitionsnivå, men det kan också handla om skillnader i förutsättningar eller i effektivitet. Om kostnadsskillnader handlar om effektivitet, snarare än om ambitionsnivå, riskerar miniminivåer att fungera kostnadsdrivande utan att främja kvalitet.

Statskontoret kan konstatera att en reglering av miniminivåer för resurstilldelningen till undervisning och elevhälsa utgör ett kraftigt ingrepp i den kommunala självstyrelsen eftersom det föreskriver en tvingande prioritering av skolan framför andra kommunala verksamheter. Då förslagets effektivitet och träffsäkerhet samtidigt kan ifrågasättas, framstår förslaget inte som proportionerligt.

När det gäller frågan om ett framtida sektorsbidrag till skolan, har Statskontoret svårt att se hur ett sådant bidrag och den föreslagna skatteväxlingen skulle kunna utformas och regleras. Kommunerna har beskattningsrätt och

staten kan inte tvinga kommuner att sänka skatten. Om staten i stället ska avtala med alla 290 kommuner om skatteväxling blir det en komplicerad process. Såsom kommissionen själv påpekar i betänkandet framstår inte ett sektorsbidrag som förenligt med det kommunala huvudmannaskapet för skolan.

Villkorat statsbidrag till undervisning och elevhälsa

Statskontoret tar inte ställning till om ett villkorat statsbidrag till undervisning och elevhälsa ska inrättas. Vi vill dock lyfta fram ett antal faktorer som regeringen bör beakta inför ett eventuellt nytt statsbidrag på skolområdet.

Statskontoret har i tidigare utredningar pekat på att styrning genom riktade statsbidrag är förknippad med vissa nackdelar:⁹

- Styrning genom statsbidrag uppfattas av kommunerna som kortsiktig och ryckig och skapar osäkra planeringsförutsättningar.
- Hanteringen av statsbidrag bidrar till ökad administration i kommunerna.
- Statsbidrag kan leda till ökade skillnader mellan kommuner eftersom kapaciteten att söka och hantera bidragen varierar.
- Statsbidrag kan leda till undanträngning av annan verksamhet.

Problematiken kring riktade statsbidrag förstärks av att det handlar om så många olika bidrag. Under de senaste åren har antalet riktade statsbidrag på utbildningsområdet ökat och under 2016 fanns det, enligt uppgifter från Sveriges kommuner och landsting, 37 sådana bidrag riktade till kommunerna.¹⁰

För att minimera styrinstrumentets avigsidor är det viktigt att se till utformningen av bidraget. Det handlar bland annat om att tidsramarna för bidragsprocessen behöver ge huvudmännen rimliga förutsättningar att planera sin verksamhet så att de kan använda bidraget på ett effektivt sätt. Beslut om bidrag som inte är synkroniserade med huvudmannens planerings- och budgetprocess försämrar förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig användning av bidraget. Att såsom kommissionen föreslagit besluta om bidrag i december, när det kommunala budgeten redan är lagd, är ur detta hänseende inte optimalt för implementeringen av ett statsbidrag.

⁹ Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommuner*; Statskontoret (2016) *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 2* och Statskontoret (2016) *Mer tid till kärnverksamheten*.

¹⁰ Statskontoret (2016). *Statens styrning av kommuner*.



Bidragsprocessen måste också utformas så att den inte skapar onödigt tidskrävande administration för huvudmännen. Det gäller även uppföljningen av bidraget. Om huvudmän som har sämre socioekonomiska förutsättningar avstår från att söka bidraget på grund av att det är administrativt betungande riskerar bidraget att förstärka de skillnader som det syftar till att utjämna.

Regeringen behöver också beakta konsekvenserna av bidragets villkor. Statskontoret bedömer att kravet att huvudmännen inte får minska sina egna resurser till undervisning och elevhälsa kan komma att medföra konsekvenser för kommunernas samlade verksamhet och prioriteringar. Om kommunerna för att inte förlora rätten till statsbidrag tvingas prioritera skolan framför övrig verksamhet, påverkar det möjligheterna att genomföra andra satsningar som kan vara angelägna i kommunen. Ur ansvarssynpunkt kan det också vara problematiskt om kommunens samlade verksamhet inte längre avspeglar de prioriteringar som de folkvalda i kommunen annars skulle ha gjort.

Villkoret är också förenat med vissa tekniska svårigheter. Betänkandet hanterar exempelvis inte hur ökande/minskande elevkullar ska hanteras vid bidragsgivningen. En ökning av antalet elever från ett år till ett annat kan på kort sikt innebära minskade kostnader per elev, då vissa kostnader slås ut på fler elever. Enligt förordningen innebär dock minskade kostnader per elev ett indraget statsbidrag.

Med tanke på de avigsidor som riktade statsbidrag har är Statskontoret positiva till kommissionens idé att slå samman flera befintliga, små bidrag till ett större bidrag med bredare användningsområde. Samtidigt konstaterar Statskontoret att detta bara delvis löser finansieringen av det nya statsbidraget.

Uppdrag till SCB att tillhanda socioekonomiskt index

Statskontoret tillstyrker att SCB beräknar och tillhandahåller socioekonomiska indexvärden på enhetsnivå till stöd för huvudmännens resursfördelning.

Ett sådant index kan vara ett stöd för huvudmän som saknar resurser att själva analysera skolenheternas förutsättningar och behov. Att uppgifterna tillhandahålls är dock ingen garanti för att de används vid resursfördelningen. Systemet bör därför följas upp och utvärderas för att se hur huvudmännen använder uppgifterna.

Utredning om ny regionalt baserad modell för finansiering av gymnasieskolan

Statskontoret avstyrker förslaget om en utredning för att ta fram en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning av gymnasieskolan med utgångspunkt i ett starkare nationellt ansvar.

Utifrån utredningens problembeskrivning ser inte Statskontoret ett ökat nationellt ansvar som den enda tänkbara lösningen och anser därför att en eventuell utredning även bör överväga andra alternativ, exempelvis om dagens frivilliga samverkan kan utvecklas.

Konsekvenser av förslagen

Flera av förslagen i betänkandet är tämligen långtgående, men samtidigt ofärdiga. I flera delar pekar kommissionen på behovet av fortsatt utredning innan förslagen genomförs. Även konsekvensutredningen har i flera fall skjutits på framtiden. Förslagen kan dock få betydande konsekvenser för både skolans huvudmannaskap och för relationen mellan stat och kommun. De riskerar också att bli kostsamma.

Konsekvenser för relationen stat och kommun

Betänkandet betonar statens stödjande roll, men innehåller samtidigt flera förslag om förhållandevis långtgående och detaljerad styrning av både huvudmännen och skolans professioner som snarare signalerar ett statligt övertagande av huvudmannaskapet än stöd till dagens huvudmän. Trots kommissionens uttalade ambitioner om ett stärkt huvudmannaskap ser Statskontoret en risk att delar av kommissionens förslag när det gäller styrningen av skolans organisation, profession och finansiering kan komma att medföra ett svagare huvudmannaskap och oklarheter i ansvarsfördelningen mellan stat, huvudman och profession.

Skolkommissionen har bara skolan att se till, men för en kommun är skolan bara en del av det samlade åtagandet. En inte helt osannolik konsekvens av statliga framryckningar på skolans område är att huvudmännens incitament och ambitioner att själva utveckla och ta ansvar för verksamheten minskar. Staten riskerar därmed att få ta ett större ansvar än beräknat. Givet att huvudmannaskapet för skolan även fortsättningsvis ska vara kommunalt behöver regeringen i den fortsatta beredningen av ärendet noga överväga vilka följder förslagen kan komma att få för huvudmännens ansvar och för rollfördelningen mellan stat och kommun.



Finansiella konsekvenser

Kommissionen pekar på de stora positiva samhällsekonomiska vinsterna av en fungerande skola, men ignorerar i stor utsträckning kostnaderna för de insatser den vill se. Kommissionen konstaterar att det kommer att behövas mer resurser. Hur mycket resurser framgår dock inte, då betänkandet innehåller få konkreta analyser eller beräkningar av vilka kostnader som kan komma att uppstå. Statskontoret anser att de ekonomiska kalkylerna behöver vara betydligt mer utvecklade och transparenta för att regeringen ska kunna ta ställning till kommissionens olika förslag och bedömningar.

Ställföreträdande generaldirektör Johan Sørensson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Lina Nyberg, föredragande, har varit närvarande vid den slutliga handläggningen.

Johan Sørensson

Lina Nyberg