

Utbildningsdepartementet

## **Nacka kommuns yttrande över betänkandet Statens ansvar för skolan – ett kunskaps- och beslutsunderlag (SOU 2022:53)**

### **U 2022/03532**

Nacka kommun **avstyrker** alternativ 1 (fullgånget förstatligande).

Nacka kommun **avstyrker** alternativ 2 (ökat statligt ansvar genom att kommuners ansvar i egenskap av elevers hemkommun förs över till statlig nivå).

Nacka kommun **föreslår** ett tredje alternativ – att utvärdera hur den statliga styrningen kan bli mer *effektiv* med de verktyg som redan finns på nationell nivå, i syfte att främja likvärdighet och hög kvalitet för alla elever i skola, fritidshem och vuxenutbildning.

### **Nacka kommuns överväganden**

#### **Övergripande synpunkter**

Kommuner agerar utifrån sina lokala förutsättningar – vilket har varit syftet med decentraliseringen av skolan. Det innefattar att tolka de nationella styrdokumenterna och förhålla sig till den över tid mycket skiftande statliga styrningen som inte alltid avgränsats till rådande ansvarsfördelning eller till mål- och resultatstyrning. Det borde därför vara angeläget att från den nationella nivån i första hand kritiskt granska statens egna insatser i nuvarande skolsystem och utifrån nu gällande ansvarsfördelning för att åstadkomma en likvärdigt hög kvalitet för eleverna.

Staten har redan idag i centrala delar ett systemansvar för skolan och ett ansvar för att säkerställa likvärdighet i utbildningssystemet. Det kan rimligen inte uteslutas att brister i likvärdigheten till stora delar kan bero på hur effektivt staten använder sina befintliga verktyg för att åstadkomma likvärdighet. Samhällsekonomiskt är det viktigt att detta klagörs och att de befintliga statliga verktygen effektiviseras och prövas fullt ut innan ytterligare överväganden görs att gå vidare med ökat statligt ansvar för skolan.

Utredningens två alternativ innebär komplicerade strukturreformer under 10–20 års tid, som inte direkt syftar till att påverka skolans inre arbete och undervisningens kvalitet. Det kan ifrågasättas om det innebär bäst användning av offentliga resurser för att

åstadkomma likvärdighet och hög kvalitet för alla elever. Från ett elevperspektiv innebär det ett högriskprojekt, inte bara genom att beslut i elevnära frågor, exempelvis skolplaceringsbeslut, hamnar väldigt långt bort från elever och vårdnadshavare. Utredningen visar inte heller att reformerna faktiskt kommer innebära positiva effekter som når fram hela vägen till eleverna. I sin konsekvensanalys anger utredningen exempelvis att särskilt statligt huvudmannaskap innebär en mycket komplex reform vars konsekvenser är svåra att överblicka och bedöma i förväg

Att gå vidare med något av utredningens två alternativ skulle innebära en väldigt lång period av osäkerhet om grundläggande förutsättningar för att verka inom skolsystemet, såväl för lärare, rektorer som huvudmän. Att öka läraryrkets attraktivitet skulle inte självklart påverkas positivt av detta. Fokus under så lång tid på systemreformer ger även upphov till frågor om vilken kapacitet som i praktiken kommer att finnas under reformtiden för att säkerställa förutsättningar för de befintliga verksamheterna att klara sina utbildningsuppdrag. Bara när det gäller grundskolan handlar det varje läsår om mer än en miljon elever som har rätt till undervisning av god kvalitet.

Det bör också beaktas att de senaste 16 åren präglats av ett högt reformtempo för skolan vilket på flera viktiga sätt redan stärkt den statliga styrningen. Det är rimligt att först utvärdera och vid behov justera redan genomförda reformer och de befintliga statliga verktygen innan steg tas att ersätta dessa.

Utredningens bedömning om statligt ansvar för planering och dimensionering innebär bland annat att staten ska fatta beslut om var grundskolor ska finnas i kommunen. Den lokala nivån och medborgarna skulle därmed förlora viktiga verktyg för att påverka utvecklingen i kommunen och ta helhetsansvar för att det är attraktivt att leva och arbeta i kommunen. Det är ett exempel på långtgående ingrepp i det kommunala självstyret som följer av såväl alternativ 1 som 2.

Om det är kommunernas huvudmannaskap och ansvarstagande i egenskap av hemkommun som är de avgörande problemen som orsakar brister i likvärdighet och måluppfyllelse, medan statligt motsvarande ansvar råder bot på dessa brister, så tyder det på att kunskap om effektiva arbetssätt finns på nationell nivå. Om så är fallet bör staten i första hand sprida denna kunskap så att tillämpningen inte behöver avvakta en större systemreform. Det kan ske på olika sätt, bland annat genom att staten förtydligar skollag och andra nationella styrdokument utifrån den kunskapen.

Nacka kommun vill också lyfta fram den utvecklingskraft som finns idag på såväl skol- som huvudmanna- och kommunnivå. Det finns en risk att den blir svår att upprätthålla om fokus de närmaste decennierna ska läggas på förstatligande snarare än på att stödja och stärka det systematiska kvalitetsarbete som på många håll ändå har lett till högre måluppfyllelse.

Mot denna bakgrund **avstyrker** Nacka kommun utredningens alternativ 1 och 2. Nedan preciseras synpunkterna utifrån utredningens bedömningar som ligger till grund för de bägge alternativen.

### **Synpunkter på utredningens bedömningar**

#### **11.1.2 Utredningens bedömning att det statliga systemansvaret för skolan bör organiseras åtskilt från det statliga huvudmannskapet**

Nacka kommun **avstyrker** att staten övertar systemansvar och huvudmannskap från kommunerna. Det finns därmed inte behov av att göra om myndighetsstrukturen för att organisera ett statligt systemansvar åtskilt från ett statligt huvudmannskap. Nacka kommun kommenterar bedömningen om en ny myndighetsstruktur ytterligare i avsnitt 16.

#### **12.1.1 Utredningens bedömning att staten bör ansvara för den samlade styrningen av skolan.**

Nacka kommun **avstyrker** att staten tar över det ansvar som kommuner idag har i egenskap av att vara elevers hemkommun. Staten har redan idag ett viktigt systemansvar genom ansvaret att för varje skolform formulera uppdrag, mål och grundläggande regelverk, för lärarutbildningens kvalitet och kvantitet, för att ekonomiskt kompensera kommunerna för de utbildningsuppdrag som staten har formulerat och för kostnadsskillnader som beror på strukturella faktorer som kommuner inte kan påverka, för nationell uppföljning, utvärdering och tillsyn samt för att tillhandahålla utbildningsutbud som ger tillgång till relevanta fortbildningsmöjligheter.

Utredningen bedömer även att staten bör se över och vid behov ompröva den nuvarande styrningens inriktning, omfattning och utformning. Nacka kommun vill här understryka att detta inte kräver ändringar i ansvarsfördelningen.

Nacka kommun **föreslår** att skillnaderna mellan kommunernas ansvar i egenskap av hemkommun respektive huvudman förtydligas ytterligare i skollagen. Det inverkar inte på ansvarsfördelningen, men kommer tillrätta med det problem som utredningen lyfter kring otydlighet i detta avseende.

Begreppet ”hemkommun” är också att föredra framför ”systemansvarig” eftersom det förre sänder en viktig signal om *eleven* snarare än systemet i centrum. Som hemkommunansvarig ska kommunen vara konkurrensneutral, det vill säga kommunen ska fatta beslut och styra på likvärdigt sätt oavsett om eleven går i en fristående eller kommunal skola – i vuxenutbildningen i kommunal regi eller i utbildning på entreprenad.

Det befintliga systemansvar som staten redan idag har (normering, finansiering till kommuner, kompetensförsörjning med mera) kan med fördel också förtydligas i skollagen. Ökad tydlighet i ansvarsfördelningen främjar ansvarsutkrävande på rätt nivå i skolsystemet.

Nacka kommun **föreslår** vidare att statens ansvar renodlas så att ansvar och befogenheter för förskola, skola och fritidshem tydligare hänger ihop i det befintliga skolsystemet, där kommuner ansvarar för hemkommunens uppgifter och kommuner samt fristående huvudmän ansvarar för huvudmannafrågor.

### **12.1.2. Utredningens bedömning att staten bör ta ett större ansvar för planering och dimensionering av skolsystemet**

Nacka kommun har tidigare lämnat yttrande i samband med SOU 2020:28 En mer likvärdig skola. I den utredningen ingick bland annat förslag om ett statligt skolvalssystem och statliga beslut om elevers skolplacering, som Nacka kommun avstyrkte. Förslagen återanvänds i denna utredning om ökat statligt ansvar för skolan, men kompletteras med bedömningar om att förstatliga även finansiering, skolpliktsansvar och dimensioneringsbeslut. Det senare gör att ansvar och befogenheter hänger ihop på ett annat sätt än i SOU 2020:28 – åtminstone för offentliga skolor – men att överföra samtliga dessa delar till ett statligt ansvarstagande utgör en enormt komplex och omfattande reform med otydligt utfall för såväl likvärdighet som måluppfyllelse, varför Nacka kommun **avstyrker** också denna utrednings bedömning om att staten tar över ansvaret för skolval, elevers skolplacering och skolpliktsbevakning.

När det gäller dimensioneringen av skolsystemet vill Nacka kommun lyfta fram några skillnader att beakta beroende på vilken skolform som avses.

-Planering och dimensionering av *förskoleklass, grundskola och fritidshem* – Nacka kommun ser mycket stora risker för höga administrativa kostnader, ökad byråkratisering och att avståndet från elever och vårdnadshavare till ansvariga beslutsfattare blir orimligt stort vid ett statligt övertagande av detta ansvar från kommunerna. Förskoleklass, grundskola och fritidshem är nära kopplade till lokalsamhället och kommungränsen är därför naturlig. Följden av förstatligande riskerar bli försvårat ansvarsutkrävande och otillräcklig hänsyn till såväl elevers behov som till de lokala förutsättningarna som varierar stort mellan kommuner i landet och som inte försvinner vid ett förstatligande.

Utredningens bedömning om stordriftsfördelar av att en offentlig huvudman ersätter de kommunala kan också ifrågasättas. Frågan är vilket mervärde det blir av att ersätta en redan befintlig lokal organisation – kommunerna – när staten också kommer att ha behov av lokal närvaro och av att upprätta kontor ute i landet som närmar sig kommunnivån ("skoldistrikt" enligt utredningen). Därutöver anger utredningen att staten

kommer ha behov av att etablera samverkansstrukturer med kommunerna och andra lokala aktörer. En ytterligare svårighet, som utredningen beskriver som ett mycket komplext problem, uppstår när skollokaler ska överföras från kommuner till stat.

Statliga beslut om var grundskolor ska finnas i kommunen innebär också ett långtgående ingrepp i det kommunala självstyret genom att frånhända den lokala nivån och medborgarna viktiga verktyg för att påverka utvecklingen i kommunen och ta helhetsansvar för att det är attraktivt att leva och arbeta i kommunen.

Att staten i enlighet med utredningens bedömning skulle sätta ramar för antalet platser i skolsystemet syftar till att uppnå likvärdighet genom färre aktörer i skolsystemet. Det behöver dock också beaktas att det negativa med detta är att elever och vårdnadshavare, som i mycket stor utsträckning värderar möjligheten att välja skola högt, får färre skolor att välja på.

-Planering och dimensionering av *grund- och gymnasiesärskola* – även i detta fall bedömer Nacka kommun att besluten riskerar hamna för långt bort från elev och vårdnadshavare vid överföring av ansvar till statlig nivå. Svårigheter med att i praktiken överföra all relevant information från lokal till nationell nivå riskerar också leda till stora negativa konsekvenser för eleverna i denna målgrupp, som behöver hög grad av anpassningar utifrån sina behov och förutsättningar i utbildningen. En mer effektiv väg för att åstadkomma likvärdighet är därför att staten inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning ser över hur de verktyg som finns på nationell nivå kan användas på bättre sätt för att nå målet. Det handlar exempelvis om tillsyn, tillämpning av sanktioner, stödinsatser och säkerställande av tillgång till adekvat kompetens genom lärarutbildningen. När det gäller gymnasiesärskolan kan samverkan mellan kommuner i att erbjuda utbildning främjas av staten genom att skollagen ses över i detta avseende. Det kan ske utan att ansvarsfördelningen ändras.

-Planering och dimensionering av *gymnasieskola* – här är den regionala nivån mer relevant för dimensioneringen och därför sker också ofta redan samverkan mellan kommuner. Därtill har riksdagen redan fattat beslut om förändringar som ställer krav på alla kommuner att samverka. Nacka kommun vill lyfta fram vikten av att inte gå vidare med ytterligare utredningar förrän det nya regelverket har prövats och utvärderats. Statliga myndigheter har redan inom ramen för dagens ansvarsfördelning möjlighet att göra regionala prognoser och bedömningar av arbetsmarknadens behov som stöd för planering och dimensionering av gymnasieutbildningar.

- Planering och dimensionering av vuxenutbildning –riksdagen har nyligen beslutat att kommuner ska samverka om planering, dimensionering och erbjudande av utbildning i ett primärt samverkansområde när det gäller komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå. Därtill pågår sedan förra året en statlig offentlig

utredning om kommunala yrkesutbildningar inom komvux. Det är rimligt att först utvärdera effekterna av de redan beslutade förändringarna samt att avvakta utfallet av redan pågående utredning innan ytterligare utredningar inom området tillsätts.

### **12.1.3 Utredningens bedömning att staten bör ansvara för beslut om mottagande i grund- och gymnasiesärskola**

Nacka kommun ser risker utifrån ett elevperspektiv med att kompetens som hemkommuner och elevhälsa har byggt upp går förlorad vid centralisering av ansvar och beslut för mottagande i grund- och gymnasiesärskolan.

Om det för de minsta kommunerna är svårt att bygga upp nödvändig kompetens för rättssäkra beslut om mottagande i särskola bör staten inte avvakta utan genomföra riktade insatser inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning.

Mot denna bakgrund **avstyrker** Nacka kommun bedömningen att förstatliga beslut om mottagande i grund- och gymnasiesärskolan.

### **12.1.4 Utredningens bedömning att staten bör ge stöd till huvudmän och skolors kvalitetsarbete inom alla skolformer**

Utredningens bedömning grundar sig på att staten ska hålla obligatoriska kvalitetsdialoger med huvudmän. Nacka kommun **avstyrker** statliga kvalitetsdialoger av flera skäl. För det första binder insatsen upp stora administrativa resurser med oklar effekt på måluppfyllelse och likvärdighet. Samma resursinsats bör staten använda på andra sätt som mer direkt främjar undervisningens kvalitet. Skolmyndigheternas redan genomförda förberedelser för att genomföra frivilliga kvalitetsdialoger visar vilken byråkrati som behövs för att klara uppdraget. Skolverket behöver exempelvis etablera lokalkontor i hela landet.

För det andra har det visat sig problematiskt att på statlig nivå få fram relevanta underlag om kvaliteten för varje huvudmans enhet utan att öka den administrativa bördan för skolor och huvudmän. Det som finns tillgängligt är därför ett ofullständigt underlag för att fånga kvaliteten i verksamheten som helhet. Fokus blir istället på de indikatorer som är lättast att mäta på nationell nivå.

För det tredje visar Skolverkets förberedelser att det är oklart med vilken frekvens det är praktiskt möjligt för staten att genomföra dialoger med varje huvudman inom alla skolformer eftersom det är en så omfattande uppgift.

För det fjärde kan mervärdet för en sådan ny statlig insats ifrågasättas i ljuset av att Skolinspektionen redan genomför såväl tillsyn som kvalitetsgranskningar som innefattar verksamhetsbesök. Inom ramen för dessa genomför Skolinspektionen intervjuer med

såväl elever, personal som rektorer samt har olika typer av kontakter och dialoger med huvudmännen. Relevant underlag för en dialog om kvaliteten finns då och därmed betydligt bättre förutsättningar att insatsen kan leda till ökad måluppfyllelse och mer likvärdig kvalitet i utbildningen för eleverna genom att leda till förbättringar i arbetssätt. Staten får också på detta sätt redan idag, genom Skolinspektionen, underlag som kan användas också av Skolverket för att utforma mer effektivt stöd till skolor och huvudmän.

### **12.1.5 Utredningens bedömning att staten bör ha ansvar för insatser där nytta i första hand ligger på systemnivå**

Utredningen menar att det finns vissa frågor som huvudmännen var för sig inte kan förväntas investera i den utsträckning som systemet behöver, exempelvis stöd till professionsutveckling, insatser för strategisk kompetensförsörjning till skolan samt uppföljning och utvärdering av skolsystemet och skolreformer. Enligt utredningen bör därför staten ansvara för dessa frågor, även vid ett fullgånget förstatligande, för att säkra kapaciteten och kvaliteten i hela skolsystemet.

Nacka kommun vill framhålla att staten redan idag har ett viktigt ansvar för att säkra kapaciteten och kvaliteten i skolsystemet, så att förutsättningar ges för likvärdighet. Här ingår exempelvis ett ansvar från statens sida att tillhandahålla ett för skolorna relevant och kvalitetssäkrat utbud av fortbildningsmöjligheter. Besluten om vilken fortbildning som är prioriterad behöver dock ytterst utgå från elevernas behov och förutsättningar, som ser olika ut vid olika skolor och över tid. Därför behöver besluten gällande fortbildning fattas på lokal nivå, av rektorer respektive huvudmän.

Staten har även viktigt ansvar för den strategiska kompetensförsörjningen. Lärarutbildningens kvalitet och dimensionering, som är ett statligt ansvar, är centralt för att åstadkomma likvärdighet och hög kvalitet för alla elever. Här har ansvarstagandet dock tidigare brustit, exempelvis genom att det under lång tid inte fanns någon speciallärarutbildning. Det försvårade rekrytering av adekvat kompetens för undervisning av elever i behov av särskilt stöd. Fortfarande råder stor brist på utbildade speciallärare, framförallt med inriktning mot grund- och gymnasieskolan.

Därtill ansvarar staten för att säkerställa ekonomiska resurser till kommuner som utjämnar för strukturella skillnader som påverkar kostnaderna. Staten ansvarar även för nationell uppföljning och utvärdering. I det senare fallet finns behov av ökad långsiktighet från statens sida, så att genomförda skolreformer vårdas och systematiskt utvärderas.

Sammanfattningsvis finns således redan utrymme att på statlig nivå genomföra förbättringar inom dessa områden utan föregående systemreformer.



Nacka kommun **avstyrker** mot ovanstående bakgrund att ytterligare ansvar överförs till statlig nivå. Istället **föreslår** Nacka kommun att staten kritiskt granskar sina befintliga verktyg samt hur arbetet med dessa kan förbättras inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning, i syfte att mer effektivt stödja ökad måluppfyllelse och likvärdighet. Därutöver hänvisar Nacka kommun till tidigare yttrande i samband med remissen Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (U2021/03373).

#### **12.1.6 Utredningens bedömning att staten bör samordna skolans IT-lösningar**

Nacka kommun **avstyrker** förstatligande av system- och huvudmannansvar och därmed även den bedömning utredningen gör om en statligt samordnad IT-lösning för skolor. Även om det i vissa avseenden skulle kunna vara fördelaktigt med ett gemensamt IT-system för hela skolsystemet också inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning är det oklart om det kan uppnås till en rimlig kostnad. Det är en betydligt större ambition i jämförelse med exempelvis uppgiften att digitalisera de nationella proven. Bara det senare uppdraget har tagit sex år för Skolverket att förbereda och det är fortfarande oklart hur implementeringen, som successivt är tänkt att starta nästa år, kommer att utfalla. Det illustrerar hur komplex en gemensam IT-lösning inom ett område kan vara också när staten är ansvarig för genomförandet.

#### **12.1.7 Utredningens bedömning att kommunerna bör behålla ett ansvar för vissa hemkommunuppgifter**

Utredningens bedömning grundar sig på att staten i såväl alternativ 1 som 2 med några få undantag tar över de frågor som kommuner idag, i egenskap av elevers hemkommun, ansvarar för. Nacka kommun **avstyrker** att staten ska ta över några av kommunernas hemkommunuppgifter. Nacka kommun **föreslår** istället att staten fokuserar på att effektivisera sina insatser inom ramen för befintlig ansvarsfördelning.

#### **13.1.1 Utredningens bedömning att den ekonomiska styrningen av skolan bör samlas i staten**

Nacka kommun **avstyrker** att finansieringen av skolan förstatligas. Se synpunkterna i avsnitt 17.3.1 nedan.

#### **13.1.2 Utredningens bedömning om principer som bör gälla för en nationell tilldelning av resurser till skolan**

Utredningen gör bedömningen att följande principer bör vara vägledande för en nationell fördelning av resurser till skolan. Resursfördelningen bör riktas till huvudmän – inte skolenheter – spegla skillnader i behov, kostnadsläge och ansvar, vara begriplig, transparent och förutsägbar, skapa stabila förutsättningar för undervisningen, i liten



utsträckning påverka hur huvudmännen väljer att utforma sin organisation samt i liten utsträckning ske via riktade statsbidrag.

Utredningens bedömning grundar sig på att finansieringsansvaret förstatligas, vilket Nacka kommun avstyrker. Principerna i sig är däremot rimliga och bör redan idag vara styrande, med undantag för så kallat skolpliktsavdrag. I sammanhanget är det värt att understryka att en fördel med att i likhet med utredningen särskilja mellan kommuners hemkommun- och huvudmannauppgifter är att det förtydligar varför ett så kallat ”skolpliktsavdrag” inte bör leda till bestämmelser om lägre ersättning till skolor med fristående huvudmannaskap. Att kommuner i egenskap av elevers hemkommun har ett övergripande ansvar som fristående huvudmän inte har följer av lagstiftning och är något som kommuner ersätts för av staten genom det generella statsbidraget. Det innebär inte att kostnaden för hemkommunuppgifterna per automatik belastar skolnivån. Därmed blir det ur elevperspektiv inte likvärdigt att sänka ersättningen för att placeringen är vid en skola med fristående huvudman. Varje huvudman har samma uppdrag när det gäller att säkerställa sådan kvalitet i undervisningen att alla elever når målen för utbildningen. Nacka kommun har därför i samband med yttrande gällande remissen SOU 2020:28 En mer likvärdig skola avstyrkt förslag om att införa den typen av skolpliktsavdrag. Den synpunkten kvarstår i den del där denna utredning anger ”ansvar” som princip för tilldelning av resurser till skolan.

Att tillämpa ovanstående principer inom ramen för dagens ansvarsfördelning innebär enligt Nacka kommuns mening att staten behöver se över mängden av riktade statsbidrag och istället överföra dessa resurser till det generella statsbidraget. Det skulle förtydliga ansvarsfördelningen, underlätta ansvarsutkrävande på rätt nivå och bidra till ökad transparens och förutsägbarhet. Långsiktigt stabila förutsättningar är centralt för att åstadkomma ökad likvärdighet och måluppfyllelse.

### **13.1.3 Utredningens bedömning att en nationell resursfördelningsmodell bör införas för grundskolan och förskoleklassen**

Nacka kommun **avstyrker** införandet av en nationellt beslutad resursfördelningsmodell, det vill säga förstatligande av finansieringen för skolan. Nuvarande skolsystem bygger på att staten ska ge finansiella förutsättningar för att klara uppdraget genom det generella statsbidraget, i vilket ingår ett utjämningsystem som ska kompensera för strukturella kostnadsskillnader i landet. Staten har dock inte hållit sig till de ramarna, utan infört alltfler riktade statsbidrag inom olika områden, vilket skapat olika förutsättningar för olika huvudmän att ta del av bidragen, osäkerhet om vilka långsiktiga finansiella förutsättningar som gäller, minskad transparens och otydlighet om vem som ansvarar för vad.

Det uppdrag som skolor idag har är ett helt annat än när staten senast ansvarade för finansieringen av skolan. Det behöver beaktas för förståelse av att förutsättningar att lyckas uppnå likvärdighet och ökad måluppfyllelse genom förstatligande av finansieringen inte är desamma i dag som när staten tidigare varit finansieringsansvarig. Likvärdighet var före decentraliseringen i början av 1990-talet en fråga om lika resurser, exempelvis viss undervisningstid i ett ämne med lektioner utifrån ett centralt angivet innehåll. Det avsåg inte för grundskolans del att varje elev skulle ges förutsättningar att uppnå en minsta godtagbar kunskapsnivå i varje ämne och därutöver utvecklas så långt möjligt. Detta är dock skolans uppdrag idag och kräver flexibilitet och anpassningar utifrån olika elevers behov och förutsättningar i skolan, vilket kan avse såväl inre organisation som kompetens och arbetssätt. Information om hur dessa lokala behov ser ut är svår att uppnå på nationell nivå, vilket medför risk för mindre effektiv styrning vid centraliserat ansvar.

#### **13.1.4 Utredningens bedömning om att en nationell resursfördelningsmodell bör införas för gymnasieskolan**

Nacka kommun **avstyrker** förstatligande av finansieringen för gymnasieskolan, och därmed att en nationell resursfördelningsmodell införs. Sådant behov föreligger inte om inte hela ansvaret för gymnasieskolan överförs från kommunal till statlig nivå.

#### **13.1.5 Utredningens bedömning om att den statliga huvudmannen bör ansvara för att ta fram egna resursfördelningsmodeller för komvux**

Nacka kommun **avstyrker** förstatligande av finansieringen för komvux.

#### **13.1.6 Utredningens bedömning om att nationella resursfördelningsmodeller för grundsär- respektive gymnasiesärskola bör utredas vidare**

Nacka kommun **avstyrker** förstatligande av finansieringen för grundsär respektive- och gymnasiesärskolan.

#### **13.1.7 Utredningens bedömning att en nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet bör utredas vidare**

Nacka kommun **avstyrker** förstatligande av finansieringen för fritidshemmet.

#### **13.1.9 Utredningens bedömning att systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör ses över i särskild ordning**

Nacka kommun **avstyrker** förstatligande av finansieringen gällande tilläggsbelopp. Beslut som tas på statlig nivå behöver av praktiska skäl utgå från schabloniseringar vilket ökar risken för att diagnoser snarare än individuella behov och sammanhanget på skolan blir styrande.

### **13.1.10-13.1.11 Utredningens bedömningar att en skatteväxling krävs om staten ska ta över finansieringen av skolan och att en sådan därför bör utredas i särskild ordning.**

Nacka kommun **avstyrker** förstatligande av finansieringen och därmed finns inte behov av skatteväxling.

### **14.1.1 Utredningens bedömning att staten inom ramen för systemansvaret bör ta ett större ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling**

Nacka kommun **avstyrker** förstatligande av systemansvaret. Staten bör inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning se över hur befintliga skolmyndigheter kan stödja lärares och rektorers professionsutveckling utifrån de lokala behoven. Syftet bör vara att underlätta för verksamheterna att komplettera med sådan kompetensutveckling som behövs utifrån elevernas behov och förutsättningar.

### **14.1.2 Utredningens bedömning att staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling**

Nacka kommun **föreslår** att staten stödjer ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling utan förstatligande av system- eller huvudmannansvar. Staten har redan idag ett viktigt ansvar för att ge förutsättningar för forskning av hög kvalitet och relevans för att utveckla undervisningens kvalitet, såväl inom förskola, skola som vuxenutbildning samt för att sprida information om evidensbaserade arbetssätt. Staten är också huvudman för lärarutbildningen, som har en viktig uppgift i att samverka med huvudmännen för att utveckla undervisning utifrån vetenskaplig grund. Det är därför viktigt att staten, inom ramen för de roller man redan har genom nuvarande ansvarsfördelning, ser över hur samverkan med huvudmännen kan främjas och stöd ges mer effektivt till huvudmän som har behov av det. Syftet bör vara att främja undervisning på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet samt ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling.

Nacka kommun vill också lyfta fram att en viktig grund för att kunna bedöma skolutveckling är att bättre mått på skolkvalitet utvecklas. Även i denna del har staten en viktig roll att fylla inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning. Skolverket bör därför ges ett tydligare uppdrag gällande att utveckla kvalitetsmått för samtliga skolformer samt i att stödja huvudmän som arbetar med att utveckla kvalitetsmått på lokal nivå.

### **14.1.3. och 17.4.3 Utredningens bedömning att staten bör säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa i komvux**

Att lärare inom komvux har tillräcklig didaktisk kompetens för den undervisning kräver inte ytterligare förstatligande av systemansvar eller huvudmannaskap utan är något som staten redan idag ansvarar för genom lärarutbildningen.

#### **14.1.4 och 17.4.4 Utredningens bedömning att en statlig myndighet bör få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjning till skolan**

Nacka kommun **avstyrker** bedömningen. Staten ansvarar redan idag för dimensioneringen av lärarutbildningen. Att staten ansvarar för prognoser över vilka behov som finns av lärare i skolsystemet kräver inte förstatligande av ytterligare systemansvar eller huvudmannaskap. Det är också ett statligt ansvar inom ramen för dagens ansvarsfördelning att tillse att det finns ett utbud av relevanta och kvalitetssäkrade kompetensutvecklingsmöjligheter.

Nacka kommun vill betona vikten av att det ytterst förblir varje huvudmans ansvar och – inom varje enhet rektors ansvar – vilken kompetensutveckling som genomförs, så att den anpassas utifrån de lokala behoven och förutsättningarna. Att lärarbehörigheten varierar i olika delar av landet och mellan huvudmän beror delvis på olika strukturella utmaningar som staten bör utreda hur man kan stödja mer strategiskt från nationell nivå.

Det är långt ifrån självklart att en ny statlig myndighet skulle lyckas bättre än vad som sker idag med att exempelvis locka legitimerade och behöriga lärare i alla undervisningsämnen, skolår och skolformer till samtliga delar av landet där det råder bristande tillgång på utbildade lärare. Utöver att staten redan i dagsläget, inom ramen för befintlig ansvarsfördelning, behöver göra mer för att säkerställa tillräcklig relevans, kvalitet och kvantitet för lärarutbildningen så har staten därutöver tillsynsansvar och kan besluta om såväl sanktioner som stöd i fall då huvudmän brister så allvarligt i kompetensförsörjnings-hänseende att det inverkar negativt på elevernas måluppfyllelse.

#### **14.1.5 och 17.4.5 Utredningens bedömning att lärarlegitimationen bör utvärderas i relation till reformens syften**

Nacka kommun stödjer utredningens bedömning i den del som avser att utvärdera lärarlegitimationen i relation till reformens syften. Det kan ske utan förstatligande av system- eller huvudmannansvar och utan att en ny skolmyndighet införs. Syftet bör vara att se över att statens styrning i denna del är effektiv. En sådan utredning bör därför ske inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning och myndighetsstruktur, för att identifiera om det finns något i utformningen av lärarlegitimationen som kan justeras för att stärka likvärdighet, hög kvalitet i undervisningen och läraryrkets attraktionskraft.

#### ***Statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux***

Nacka kommun **avstyrker** ytterligare utredning av statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux så som föreslås i **avsnitten 15.1.1 till och med 15.2.4.**

#### ***Skolmyndigheter***

Nacka kommun **avstyrker** ytterligare utredning av en ny myndighetsstruktur så som föreslås i **avsnitten 16.1.1-16.3.1**. En ny myndighetsstruktur behövs inte så länge inte system- eller huvudmannansvar ska förstatligas.

Nuvarande uppdelning mellan Skolverket och Skolinspektionen gäller sedan 2008 och syftar till att särskilja normerande och stödjande uppdrag från tillsyn och kvalitetsgranskning. Den principen är fortsatt rimlig ur effektivitetshänseende. Däremot är det viktigt att respektive myndighets arbetsätt och prioriteringar ses över och utvecklas så att myndigheternas insatser blir de mest effektiva för att säkerställa likvärdighet och hög måloppfyllelse.

### **Alternativ 2 - Ökat statligt ansvar genom att staten är systemansvarig utan att ta över huvudmannaskapet**

#### **Systemansvar**

Nacka kommun avstyrker förstatligande av det som kommunerna i dag har ansvar för i egenskap av elevers hemkommun till ett statligt systemansvar, och därmed blir inte utredningens bedömningar gällande detta i **avsnitten 17.2.1 – 17.2.3** aktuella, ej heller vad avser att överföra enskilda huvudmän under ett statligt systemansvar. Se även Nacka kommuns kommentarer till avsnitten 17.2.1-17.2.3.

#### **Ekonomiska resurser**

### **17.3.1 Utredningens bedömning om att staten även i detta alternativ bör förstärka sitt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan**

Staten har redan i dag ansvar för likvärdigheten och ska kompensera kommuner för utbildningsuppdraget så att förutsättningar ges för detta. Det är statens ansvar att se över så att utjämningsystemet kompenserar för kostnadsskillnader som beror på strukturella förutsättningar som kommuner inte kan påverka och för att finansieringsprincipen tillämpas när staten genomför reformer och utökar uppdraget till huvudmän eller hemkommuner. Om det finns skillnader i de ekonomiska förutsättningarna på lokal nivå inom skola eller vuxenutbildning, som medför brister i verksamhetens kvalitet för eleverna har staten tillsyns- och sanktionsverktyg för att begära rättelse. Staten har även stödfunktioner tillgängliga såsom Samverkan för bästa skolan. Staten bör därför i första hand se över att de befintliga statliga verktygen används effektivt.

Om huvudproblemet är skillnader i ekonomiska förutsättningar som beror på strukturella faktorer så motiverar det att staten utökar den ekonomiska ersättningen till kommunerna och fördelar resurserna kompenserande.

Att staten använder befintliga verktyg mer effektivt för att säkerställa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för utbildningsuppdraget i hela landet är fördelaktigt ur ett elevperspektiv, eftersom syftet då kan uppnås betydligt snabbare än om utbildningens hela finansiering först ska förstatligas.

### **17.3.2 – 17.3.3. Utredningens bedömning att det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen samt att tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen bör utredas vidare**

Nacka kommun **avstyrker** förstatligande av finansieringen. Befintliga statliga verktyg för att åstadkomma likvärdighet bör däremot användas mer effektivt. Därmed finns inte heller skäl att överföra finansieringen för de fristående huvudmännen till statlig nivå.

Att separera ansvaret för finansieringen så att staten övertar ansvaret för att besluta om ersättning för de fristående skolorna skulle leda till två separata finansieringssystem för skolan i alla kommuner där fristående skolor verkar. Det riskerar att försvåra en likvärdig ersättning för elever oberoende av skolans huvudmannaskap. Statliga beslut om ersättningsnivåer för fristående skolor skulle också riskera påverka förutsättningarna för de kommunala skolorna om ersättningen avviker för mycket från den som kommunen fattar beslut om. En lägre ersättning än den kommunalt beslutade skulle leda till lägre etableringsgrad i kommuner även där mångfald av alternativ uppskattas. En högre ersättning skulle kunna bli lokalt kostnadsdrivande och begränsa det kommunala självstyret genom att indirekt tvinga fram kommunal anpassning till den statligt fastställda nivån, trots att informationen om de lokala behoven och förutsättningar är högre i kommunen än på nationell nivå. Därtill skulle skatteväxling behöva ske om staten tar över finansieringen för de fristående skolorna.

### **17.3.5 Utredningens bedömning att staten bör stärka sitt finansieringsansvar för de kommunala huvudmännen**

Nacka kommun **avstyrker** att staten stärker sitt finansieringsansvar genom att ändra ansvarsfördelningen. Det är mer effektivt och ur elevperspektiv mer fördelaktigt att staten istället ser över hur de styrmedel som redan idag finns på nationell nivå kan justeras så att de används mer effektivt. Utredningens bedömning om ökat statligt finansieringsansvar, även när kommunerna kvarstår som huvudmän, innefattar fyra varianter som kommenteras närmare nedan.

Utredningens variant 1 - samma resursfördelningsmodell som i alternativ 1 med statligt huvudmannaskap – **avstyrks** av skäl som framgått i tidigare avsnitt om förstatligande av finansieringen.

Utredningens variant 2 - bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser – **avstyrks** av flera skäl. Ansvar skulle separeras från befogenheter. Systemet skulle riskera bli kostnadsdrivande genom att kommuners möjligheter att effektivisera verksamheten minskar. Ett sådant system skulle heller inte vara förenlig med utbildningsuppdraget, som inte enbart avser att tillhandahålla en viss mängd utbildning utan därtill att varje elev ska uppnå en minsta godtagbar kunskapsnivå och därutöver utvecklas så långt möjligt. Genom att staten har ofullständig information om de lokala behoven och förutsättningarna finns risk att miniminivåerna binds på nivåer som inte är optimala lokalt och att systemet blir för oflexibelt för att främja nödvändiga anpassningar för att klara utbildningsuppdraget. Ansvarsfördelningen bli otydligare och ansvarsutkrävande svårare.

Utredningens variant 3 – ett sektorsbidrag för undervisningskostnader – **avstyrks**. En sådan förändring kräver omfattande skatteväxling, liknande om staten fullständigt skulle ta över finansieringsansvaret. Ansvar skulle också i det här fallet bli fränkopplat befogenheter, vilket inte leder till ökad effektivitet i styrkedjan och försvårar ansvarsutkrävande. Mervärdet för likvärdighet och ökad måluppfyllelse av att inrätta ett sektorsbidrag istället för att staten ser över hur redan befintliga nationella styrmedel kan användas mer effektivt kan därför ifrågasättas.

Utredningens variant 4 - att förstärka likvärdighetsbidraget och bredda det till att omfatta fler skolformer – **avstyrks** eftersom förslaget grundar sig på att ansvarsfördelningen ändras. Nacka kommun föreslår istället att staten ökar resurserna i det befintliga riktade statsbidrag som kallas likvärdighetsbidrag. För att nå effekt på undervisningskvaliteten bör staten samtidigt göra det trovärdigt att resurserna är långsiktiga. Mest trovärdigt blir detta om resurserna förs över till det generella statsbidragssystemet och tas bort som ett riktat statsbidrag.

### **17.3.6 Utredningens bedömning att staten även i detta alternativ bör ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän**

Nacka kommun **avstyrker** att tilläggsbeloppet överförs för beslut till statlig nivå, såväl i alternativ 1 som 2. Tilläggsbelopp ska avse elevers extraordinära behov av särskilt stöd och bör bedömas nära elev och skola där informationen finns om de individuella behoven och förutsättningarna.

Det finns också risker med att förlägga ett stort antal beslut av denna typ i statlig regi. Erfarenheter finns exempelvis från lärarlegitimationsreformen. Det har varit kostsamt och svårt för den ansvariga statliga skolmyndigheten att få till stånd ett fungerande system, med kapacitet att fatta rättssäkra beslut om lärarlegitimationer i den omfattning och hastighet som lärare behövt och varit beroende av för att tillträda tjänster. När det



gäller tilläggsbelopp handlar det om beslut för elever med extraordinära stödbehov där det inte kommer att finnas utrymme för försenade beslut.

### **17.5 Utredningens bedömning att en ny skolmyndighet bör införas med systemansvar för skolan**

Nacka kommun **avstyrker** att en ny skolmyndighet för statligt systemansvar utreds. Det är inte samhällsekonomiskt rimligt att fokusera resurser på ytterligare en ny myndighetsstruktur. Därtill skulle överförande av hemkommunernas ansvar till statlig nivå samtidigt som kommuner kvarstår med huvudmannans ansvar inte leda till att ansvar och befogenheter hålls ihop. Det skulle leda till en ineffektiv statlig styrning utan den flexibilitet som krävs för att ge förutsättningar till varje skolenhet att anpassa undervisningen efter alla elevers olika behov och förutsättningar.

### *Fler möjligheter till ökat statligt ansvarstagande för komvux*

#### **17.6.1 Utredningens bedömning att staten bör vidta åtgärder för att höja kvaliteten inom komvux**

Stöd till huvudmän om att lägga ut utbildning på entreprenad, det vill säga upphandlingskompetens, samt om en ändamålsenlig styrning och uppföljning av utbildningen kan staten tillhandahålla redan i dagsläget, inom ramen för nu gällande ansvarsfördelning.

Nacka kommun **föreslår** att staten också effektiviserar stödet till huvudmannens systematiska kvalitetsarbete genom att utveckla den nationella resultatuppföljningen av kommunala vuxenutbildningens alla delar, så att den blir mer ändamålsenlig och användbar för att följa upp måluppfyllelsen i komvux. Ett annat exempel på statlig insats för att främja likvärdigheten och som kan genomföras utan föregående systemreformer är att införa verksamhetspoäng på sfi-kurser i enlighet med den så kallade KLIVA-utredningens förslag (SOU 2020:66). Detta bör ges hög prioritet.

#### **17.6.2 Utredningens bedömning att staten bör styra och stödja regional samverkan mellan kommuner ytterligare**

Riksdagen har nyligen fattat beslut om ändringar i skollagen som innebär ökad styrning av samverkan mellan kommuner gällande planering och dimensionering av gymnasieutbildning och vissa utbildningar inom komvux. Implementering och utvärdering av dessa reformer behöver nu ske innan ytterligare större reformer övervägs.

#### **17.6.3 Utredningens bedömning att staten bör ta ett större ansvar för att styra och samordna vissa utbildningar**

Nacka kommun bedömer att behov kan finnas att framöver utreda om det är samhällsekonomiskt fördelaktigt att vissa typer av vuxenutbildningar styrs mer från nationell nivå, exempelvis distansutbildningar och riksrekryterande utbildningar för smala yrkesområden. Den redan pågående statliga offentliga utredningen om hur yrkesutbildningen inom kommunal vuxenutbildning kan bli mer effektiv och bättre anpassad efter de behov som finns (dir 2022:84) bör dock först avvaktas.

Implementering och utvärdering behövs också av de beslut som riksdagen redan har fattat om primära samverkansområden inom delar av komvux.

#### **17.6.4 Utredningens bedömning om att staten bör initiera en försöksverksamhet om en gemensam antagningsorganisation inom komvux**

Riksdagen har redan beslutat om att kommuner ska samverka om planering, dimensionering och erbjudande av utbildning i ett primärt samverkansområde när det gäller yrkesutbildningar inom komvux på gymnasial nivå. Det är rimligt att först utvärdera den antagningsorganisation som kommer att följa av dessa förändringar innan ytterligare försöksverksamheter startas.

#### **17.6.5 Utredningens bedömning om att det kan övervägas att genomföra en större genomgripande översyn av komvux**

Nacka kommun föreslår att staten använder de verktyg som står till förfogande redan idag, inom ramen för befintlig ansvarsfördelning, för att mer direkt påverka likvärdigheten inom komvux. Förslagsvis bör behovet av att införa en nationell reglering gällande minsta garanterad undervisningstid inom grundläggande och gymnasial kommunal vuxenutbildning samt nationellt reglerade verksamhetspoäng inom sfi övervägas. Det är åtgärder som kan genomföras utan ändrad ansvarsfördelning och som kan förväntas ha positiva effekter på likvärdigheten.

Därutöver bör ytterligare översyn av komvux avvaktas. Dels pågår en statlig offentlig utredning om hur yrkesutbildningen inom kommunal vuxenutbildning kan bli mer effektiv och bättre anpassad efter de behov som finns (dir 2022:84), dels bör de reformer som nyligen beslutats av riksdagen först ges tid för implementering och därefter utvärdering.

Mats Gerdau  
Kommunstyrelsens ordförande  
Nacka kommun

Victor Kilén  
Stadsdirektör  
Nacka kommun