



DATUM

2023-03-27

DIARIENR

2022/243-4

ERT DATUM

2022-12-22

ER BETECKNING

U2022/03532

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av betänkandet Statens ansvar för skolan – ett besluts och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)

Statskontoret delar utredningens uppfattning att betänkandet är ett första steg i en lång process. Beskrivningen av tidigare förändringar på skolområdet visar hur svårt det är att åstadkomma varaktiga förbättringar. Utredningen pekar på en lång rad frågor som behöver redas ut och bedömningar som måste göras innan det går att besluta om – och i så fall hur – fördelningen av ansvar och uppgifter på skolområdet bör förändras.

Statskontoret vill särskilt lyfta fram fyra aspekter som behöver belysas och analyseras ytterligare. En gäller kopplingen mellan problemen och vilka åtgärder som kan bidra till att lösa dem. En annan är vilka kostnader av olika slag som en förändring av ansvar och organisation på skolområdet kan leda till. För det tredje behöver de eventuella förändringarnas konsekvenser för kommunerna redas ut. Slutligen finns det skäl att klargöra och beskriva förutsättningarna för och syftet med att följa upp och utvärdera effekterna av förändringarna.

Åtgärderna måste kopplas till problemen

En helt grundläggande förutsättning för att över huvud taget överväga omfattande och långsiktiga förändringar på skolområdet är att det finns en tydlig bild av vilka problem som behöver lösas. Först därefter går det att överväga vilka åtgärder som bör vidtas för att åtgärda dem på bästa sätt. Exempel på problem som utredningen tar upp är att kunskapsresultaten och likvärdigheten har försämrats, att elever i komvux inte får den utbildning de behöver, att vissa huvudmän har otillräcklig kapacitet samt brister i kompetensförsörjningen. Enligt Statskontoret är det långt ifrån självklart att de problemen automatiskt skulle minska genom att ändra ansvarsfördelningen och rollerna inom skolområdet. I vart fall finns det skäl att överväga om det finns mindre omfattande åtgärder som direkt riktar sig mot de konkreta problemen. Som utredningen påpekar finns det mängder av möjliga sätt att utveckla det svenska skolsystemet.

Kostnaderna ska inte underskattas

Det är svårt att på förhand bedöma alla kostnader för en omfattande förändring av ansvars- och rollfördelningen på skolområdet. Statskontoret vill varna för att underskatta dem.

Enligt utredningen kommer en ändrad organisation av skolan inte att driva upp kostnaderna på sikt, eftersom förändringen inte skulle innebära något utökat offentligt åtagande för verksamheten. Alla ökade kostnader för staten skulle således motsvaras av minskade kostnader för kommunerna. Samtidigt pekar utredningen på att staten bör ta ett ökat ansvar på olika områden som inte fungerar väl idag. Det kan åtminstone i vissa fall förutsätta ökade resurser. Bland annat gäller det uppgiften att förbättra lärarnas kompetensutveckling och att öka kapaciteten hos vissa huvudmän.

Men också med utredningens antagande om att kostnaderna inte skulle bli högre när förändringen väl är helt genomförd så finns det många orsaker till att kostnaderna kommer att öka på vägen dit. Det gäller inte bara de direkta kostnaderna för de många utredningar som behöver genomföras innan förändringen påbörjas, de organisatoriska förändringar som därefter skulle krävas etc. Väl så viktiga att beakta är kostnader i form av störningar av verksamheten som sannolikt kommer att uppstå medan förändringarna genomförs och de olika aktörerna försöker anpassa sig till dem. Utredningen räknar med att det kommer att ta tjugo år att införa ett fullgånget statligt huvudmannaskap för skolan, medan en mer begränsad förändring kan klaras av på tio år.

Indirekta konsekvenser för kommunerna

För närvarande svarar skolan för uppåt hälften av kommunernas verksamhet, mätt i kostnader. Att flytta hela eller väsentliga delar av huvudmannaskapet – och därmed resurserna – till staten skulle sannolikt få dramatiska direkta och indirekta konsekvenserna för kommunerna. Särskilt många av de små kommunerna har redan idag svårt att leva upp till sina åtaganden och medborgarnas förväntningar på olika typer av service. En närapå halverad budget skulle sannolikt försämra förutsättningarna ytterligare. Det skulle åtminstone i vissa fall kunna kräva att verksamheten och organisationen anpassades till den grad att det blev omöjligt att utföra viktiga kommunala uppgifter på ett acceptabelt sätt. Enligt Statskontoret behöver den här typen av konsekvenser för kommunerna analyseras noga inför eventuella förändringar av huvudmannaskapet för skolan.

Förutsättningarna för att följa upp och utvärdera förändringarna

Statskontoret delar utredningens uppfattning att det är viktigt att redan från början noga planera hur en eventuell förändring av skolans organisation ska följas upp och



utvärderas. Det är långt ifrån självklart hur utvärderingar av långsiktiga förändringsprocesser ska utformas för att de ska kunna bidra till ett lyckat resultat.

Uppföljningen och utvärderingen måste utformas med utgångspunkt i att förändringen är en långsiktig process som behöver genomföras med tålamod och uthållighet. Det krävs således rimliga förväntningar på hur lång tid det kan ta innan det går att se några positiva effekter, liksom insikt om att nya problem kan uppstå och förutsättningarna ändras medan förändringen pågår.

Om utvärderingarna har ett för kortsiktigt perspektiv finns risken att de bidrar till fortsatt ryckighet snarare än bidrar till ett lyckat resultat på lång sikt. Samtidigt är ju syftet med utvärderingen att successivt kunna rätta till sådana åtgärder som inte visar sig fungera som det var tänkt. Men om utgångspunkten är att det dröjer tio eller tjugo år innan det går att bedöma den samlade effekten av förändringarna så är det svårt att motivera en omfattande utvärdering av effekterna medan processen pågår.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström och organisationsdirektör Michael Borchers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Michael Borchers