

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Fi.remissvar@regeringskansliet.se

Fi.ofa.k.remisser@regeringskansliet.se

Yttrande över utredningen Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Skolinspektionen har tagit del av utredningen och lämnar här sina kommentarer och synpunkter.

Utredningens beskrivning av dagens situation

Skolinspektionen instämmer till stora delar i beskrivningen att kapaciteten och förutsättningarna varierar mellan olika kommuner. Skolinspektionen granskar skolhuvudmäns ansvarstagande för skolan. Granskningen avser både kommunala och enskilda huvudmän. Hos vissa huvudmän iakttar vi ett starkt ansvarstagande, vilket tar sig uttryck i en god styrning samt ett stort engagemang och intresse för att styra och utveckla skolverksamheten och inte minst gedigen kompetens kring skolfrågor. Hos andra iakttar vi ibland svagt ansvarstagande och svag styrning

Vi vill påpeka att det inte, utifrån vår granskning, tycks finnas ett självklart samband mellan huvudmannens storlek och dess förmåga till ansvarstagande. Det är huvudmannens styrning som framstår som avgörande, enligt våra erfarenheter. Kompetens och engagemang är viktiga delar i detta. Detta kan givetvis många gånger vara lättare att uppnå i en större organisation, med möjligheter till större professionella miljöer, specialisering m.m. som utredningen tar upp. Och i flera fall stämmer detta in på vad vi iakttar vid inspektion. Men vi vill samtidigt uppmärksamma att vi också

har iakttagit undantag från detta resonemang åt båda hållen, dvs. det har förekommit fall där vi har sett starkt ansvarstagande hos vissa små huvudmän och ett svagare ansvarstagande hos vissa stora huvudmän.

Viktiga delar i huvudmännens ansvarstagande på skolans område är att utifrån gedigen kunskap om skolverksamhet, lagens krav och elevers rättigheter leda och styra strategiskt på sin nivå. Det kan handla om resursfördelning, kompetensförsörjning, att leda strategisk utveckling och ett systematiskt kvalitetsarbete, att samla kunskap om situationen på olika skolor och i olika ämnen etc.

Skolinspektionen instämmer även i utredningens bild av att kompetensförsörjningen inom skolan är mycket oroande. På skolans område finns stora problem med kompetensförsörjning både vad gäller lärare och andra personalkategorier, bland annat personal inom elevhälsan. Det är mycket angeläget att denna situation förbättras.

Enskilda huvudmän

I detta sammanhang, när det gäller såväl samverkan som att göra jämförelser, är det viktigt att uppmärksamma och beakta de förutsättningar som finns att det inte enbart är kommuner som är ansvariga för skolan. Det finns ett stort antal enskilda huvudmän som ansvarar för många grund- och gymnasieskolor. Sammantaget finns omkring 1100 skolhuvudmän i Sverige, varav nära 300 är kommunala och omkring 800 är enskilda. I grundskolan står enskilda huvudmän för 17 procent av skol-enheterna och 15 procent av eleverna. I gymnasieskolan är motsvarande andelar 34 och 29 procent.¹

För att få en bild av kvaliteten inom verksamheterna på skolområdet och kapacitet hos huvudmän är det därmed inte relevant att enbart rikta blicken mot kommuner.

Det är också viktigt att beakta att skolsystemet sedan 1990-talet också innehåller marknadsliknande drag, med inslag av konkurrens, skolval och möjligheter att etablera fristående skolor.

Skolinspektionen menar inte att dessa förhållanden bör hindra åtgärder som syftar till utveckling, som t.ex. stärkt samverkan mellan kommuner eller eventuella sammanslagningar som utredningen föreslår. Men vi vill uppmärksamma att dessa förhållanden är viktiga att beakta i den fortsatta diskussionen och det fortsatta arbetet.

¹ Källa: Sveriges officiella statistik, Skolverket: Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2019/20.

Gymnasieskolan

Skolinspektionen instämmer i utredningens bild att gymnasieskolan kan ha en mer regional logik än grundskolan där närhet är avgörande. Skolinspektionen vill dock samtidigt nyansera bilden något. Den regionala logiken är troligtvis främst aktuell i storstadsregioner, där kommunikationer gör det möjligt att snabbt och enkelt pendla över kommungränser, samt när det gäller vissa yrkesprogram med litet elevunderlag. De tolv yrkesprogrammen står för 33 procent av alla elever på nationella program, och de sex högskoleförberedande programmen för resterande 67 procent.² Detta innebär att vissa yrkesprogram, och vissa inriktningar inom dem, kan ha ett mycket svagt lokalt elevunderlag. Utöver de nationella programmen finns introduktionsprogrammen, som även de har ett mycket stort antal elever.

I den fortsatta diskussionen menar Skolinspektionen att det är viktigt att väga in såväl ett brett och varierat utbud av program som kvaliteten på utbildningen. Sannolikt har utbudet av program inom pendlingsavstånd stor betydelse för valet av utbildning. På vissa håll i landet är förutsättningarna för pendling svårare.

Förslagen om samverkan och sammanslagningar

Skolinspektionen instämmer generellt i behovet av att stärka kommuners kapacitet och ansvarstagande, och menar att detta även kan gälla för andra huvudmän. Vi instämmer också i bedömningen att stärkt samverkan och större sammanhang kan vara gynnsamt för att uppnå detta, givet att det större sammanhanget används för att stärka styrningen av verksamheterna.

Våra erfarenheter av problem och svagheter kring kommuners och andra skolhuvudmäns ansvarstagande är att det inte nödvändigtvis är storleken i sig som påverkar ansvarstagandet, utan snarare att organisationen, givet sin storlek, sett till att stärka kompetens, styrning och engagemang.

Skolinspektionen avstår dock i stort från att ta ställning till utredningens mer konkreta förslag om hur ökad samverkan och eventuella kommunsammanslagningar ska uppnås.

Några synpunkter vill vi dock ge utifrån Skolinspektionens uppdrag.

² Sveriges officiella statistik, Skolverket: Tabell 5 A: Elever på program redovisade efter typ av huvudman och kön, läsåret 2019/20.

God kunskap om lagens krav är en viktig del av kapaciteten

I strategisk utvecklingskapacitet ingår att ha god kunskap om vad som är lagens krav inom olika verksamheter. Det är vår erfarenhet att det förekommer variationer i huvudmäns kapacitet att fullgöra sitt uppdrag. Skolinspektionens erfarenhet är att det därför, när man talar om kapacitet är viktigt att tydligt uttrycka att det också handlar om att ha god kännedom om författningarnas krav.

Det finns flera komplikationer kring samverkan som behöver beaktas

Som nämnts behöver de särskilda dragen i skolsystemet beaktas, bland annat konkurrens, en mångfald av aktörer, etableringsrätt, enskilda huvudmän och fritt skolval.

En annan faktor som kan komplicera samverkan mellan kommuner är att en önskan om att behålla en kommuns egen grund- eller gymnasieskola ibland kan stå i konflikt med en önskan om storskalefördelar, större sammanhang och ökad samverkan.

Det överordnade syftet med samverkan mellan kommuner bör, enligt Skolinspektionen, vara att höja kvaliteten och likvärdigheten i verksamheterna, och inte främst att uppnå högre kostnadseffektivitet. Genom att betona detta överordnade syfte är det möjligt att en ökad spänning mellan centrum och periferi kan förebyggas.

Försöksverksamhet – elevers rättigheter är grundläggande

Utredningen föreslår en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift. Skolinspektionen avstyrker från att göra undantag från rättsliga bestämmelser på skolområdet. Elevernas rättigheter är grundläggande och viktiga och behöver gälla utan avbrott.

Skolinspektionen tycker det är svårt att bedöma förslaget då det inte ges exempel på vad avstegen skulle kunna avse. Men elevers rättigheter är grundläggande och detta behöver hanteras med stor försiktighet.

Förslagen om statistik

Skolinspektionen avstyrker de två förslagen om tillsynsmyndigheters statistik, vad gäller Skolinspektionens verksamhet

Skolinspektionen menar att de två förslagen om tillsynsmyndigheters statistik inte är genomförbara när man beaktar hur inspektionsverksamheten är uppbyggd, och avstyrker därför förslagen.

Skolinspektionens uppdrag är att inspektera utifrån behov. Det främsta syftet är att stötta utveckling hos huvudmän och skolor, utifrån den situation och de behov som finns lokalt. Inspektionsverksamheten är inte utformad i syfte att framställa statistik.

Skolinspektionens inspektionsverksamhet består av tillsyn och kvalitetsgranskning. Tillsyn innebär bedömningar av om en verksamhet lever upp till skolförfattningarnas krav eller om det finns brister i relation till dessa rättsliga krav. Kvalitetsgranskning avser bland annat på vilket sätt huvudmän och skolor arbetar för att leva upp till kraven och relaterar till bredare normer, såsom vid sidan av författningar även mål och andra riktlinjer. Medan tillsyn resulterar i bedömningar av brist respektive ej brist, resulterar kvalitetsgranskning i bedömningar om grader av kvalitet och om utvecklingsbehov.

Inom de två inspektionsformerna tillsyn respektive kvalitetsgranskning finns dessutom flera olika varianter med olika innehåll och omfattning, och som delvis varierar utifrån lokal kontext.

Både tillsyn och kvalitetsgranskning innebär bedömningar utifrån granskning som baseras på såväl dokument som intervjuer och observationer. Detta innebär att våra bedömningar inom inspektion många gånger säger mer om verksamhetens kvalitet än vad enklare mått, om exempelvis andel behöriga lärare, kan göra. Inte minst vår relativt nya inspektionsform regelbunden kvalitetsgranskning ger ett intressant material för den som intresserar sig för hur kvaliteten bedöms vara inom viktiga delar av verksamheten i ett stort antal skolor.

Skolinspektionen delar uppfattningen att det är viktigt att göra ansträngningar för att belysa kvalitet i verksamheter. Och inspektionsresultat belyser kvalitet. Skolinspektionen förstår därmed att utredningen intresserar sig för inspektionsresultat som en relativt djup och sammansatt information om kvalitet.

Skolinspektionen avstyrker förslaget om att RKA i samverkan med tillsynsmyndigheter ska utveckla statistik som mäter kvalitet

Men vi ser inte att det är möjligt att av våra inspektionsresultat göra statistik av det slag som utredningen skisserar. Detta är motivet till att vi avstyrker förslaget om att Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) i samverkan med tillsynsmyndigheter ska utveckla statistik som mäter kvalitet i kommunernas verksamheter. Motivet utvecklas nedan.

Inspektionsresultaten ger inte sådan statistik som utredningen avser

Skolinspektionen granskar inte alla skolor. Enligt myndighetens instruktion ska inspektionen utgå från behovsanalys. Vår inspektion är avgränsad på flera sätt. Urvalet av vilka skolor som granskas baseras till största delen på en risk- och väsentlig-

hetsanalys. Vidare är vår inspektion situationsanpassad, vilket innebär att vi genomför olika slags inspektion hos olika huvudmän/skolor. Det förekommer både inspektion som är planerad sedan länge och inspektion som genomförs med kort varsel utifrån inkomna signaler. Syftet är att bidra på bästa möjliga sätt utifrån huvudmannens/skolans situation. Dessutom avser inte inspektionen alla aspekter av verksamheten hos en huvudman/skola som granskas, utan den är avgränsad till vissa områden.

Skolinspektionens inspektionsmodeller utvecklas löpande över tid, bland annat till följd av ny lagstiftning eller skolforskning. Detta innebär att granskningsresultaten inte heller är jämförbara över tid.

Vår granskning syftar till förbättring. När vi genom tillsyn noterar brister eller genom kvalitetsgranskning noterar områden som behöver utvecklas ger vi återkoppling om detta till dem som granskats. Efter en tid följer vi upp om åtgärder har vidtagits så att förbättringar har skett. De allra flesta huvudmän har då genomfört förbättringsåtgärder. Detta innebär att inspektionsresultaten om brister eller utvecklingsområden efter en tid inte speglar den aktuella situationen.

Sammantaget finns stora variationer inom vår inspektionsverksamhet och det finns inte någon bred och standardiserad inspektion som kan appliceras i alla verksamheter. Detta innebär att resultaten inte fungerar som material för statistik som är jämförbar, varken mellan huvudmän eller över tid, rättvisande, heltäckande eller aktuell.

Inspektion är inte utformad med syfte att producera statistik

Inspektion har inte till syfte att producera statistik, och är inte utformad för det. Syftet är i första hand att identifiera brister och svagheter och att bidra till utveckling.

Resultaten från inspektion är intressanta och viktiga och bör användas, såväl lokalt som nationellt, för att öka kunskapen om situationen i skolektorn. Det finns statistik från regelbunden tillsyn och regelbunden kvalitetsgranskning. Denna är ett viktigt kunskapsunderlag, men det är viktigt att vara medveten om dess begränsningar. Den bör inte förväxlas med statistik som är framtagen i avsikt att stå för helhet, jämförbarhet och representativitet.

Om Skolinspektionens granskningsverksamhet skulle ha som ett syfte att producera statistik som var heltäckande, jämförbar, representativ etc. skulle detta kräva bland annat ett förändrat uppdrag, en förändrad myndighetsinstruktion, urval på andra grunder samt att betydligt fler skulle omfattas av granskningen.

Skolinspektionen avstyrker förslaget om att verka för att statistik från tillsyn redovisas på kommun- och kommungruppsnivå

Skolinspektionens inspektionsstatistik går visserligen att koppla till kommun och kommungrupp, men en sådan gruppering blir inte meningsfull. Av detta skäl avstyrker Skolinspektionen förslaget om att verka för att statistik från tillsyn redovisas på kommun- och kommungruppsnivå.

Skolinspektionens inspektionsresultat finns tillgängliga redan i dag, i form av beslut och i form av statistik. Det går att se vilken kommun den aktuella skolan ligger i, och det är därmed också möjligt att visa vilken kommungrupp den hör till.

Men den samlade statistiken på kommun- eller kommungruppsnivå skulle inte bli särskilt meningsfull, om syftet är att jämföra kvaliteten i skolverksamheten i olika kommuner. Detta eftersom den är inte heltäckande och inte heller är jämförbar mellan huvudmän eller över tid.

Våra inspektionsresultat visar omdömen för en viss verksamhet, vid en viss tidpunkt, med en viss metod. Våra urval för vilka huvudmän/verksamheter som ska granskas, genom antingen tillsyn eller kvalitetsgranskning, bygger inte på att alla kommuner ska omfattas eller på att vissa slags kommuner ska vara representerade.

En annan aspekt handlar om att det finns andra skolhuvudmän än kommunerna. Kvaliteten hos fristående skolor belägna i en kommun är inte kommunens ansvar. Det är huvudman och inte enbart kommun som är relevant för inspektionsresultat, och eventuell statistik utifrån dessa, på skolområdet. Det finns därmed svårigheter med att använda sådan statistik som kvalitetsmått för kommuner.

Skolinspektionen menar att inspektionsresultaten och den statistik som kan tas fram utifrån dem är mycket viktiga informationskällor om situationen hos granskade huvudmän och skolverksamheter. Skolinspektionen är därför angelägen om att denna information sprids och kommer till nytta i diskussionen och utvecklingen av skolan.

Men som statistik har detta material väsentliga begränsningar, som det är viktigt att vara medveten om.

Andra utredningar och projekt som bör beaktas

Viktigt att beakta näraliggande utredningar

Skolinspektionen vill påpeka att det är viktigt att beakta förslag från aktuella utredningar på näraliggande områden när Kommunutredningens förslag diskuteras.

Inom skolans område gäller det bland annat *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* (SOU 2020:28) och *Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola* (SOU 2020:33).

Skolmyndigheternas pågående arbete om delmål och indikatorer bör beaktas

Skolmyndigheterna fick i februari 2020 ett gemensamt uppdrag om kvalitet och likvärdighet. Av inledningen på uppdragsbeskrivningen framgår att det ligger nära de idéer om förstärkt uppföljning och statistik om kvalitet som utredningen diskuterar.

”Regeringen uppdrar åt Statens skolverk (Skolverket), Statens skolinspektion (Skolinspektionen), Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Skolforskningsinstitutet att utreda och lämna förslag på delmål och indikatorer för uppföljning och analys av skolhuvudmännens verksamhet och resultaten av denna verksamhet. Myndigheterna ska även analysera och sammanställa avgörande framgångsfaktorer för skolutveckling samt lämna förslag på vad som ska tas upp i en framtida dialog mellan stat och huvudmän.” (Regeringsbeslut 2020-02-27, U2020/00734/S).

Detta arbete bör beaktas i den fortsatta diskussionen och det fortsatta arbetet med utredningens förslag.

Aktuell rättslig fråga om möjligheterna att publicera statistik över skolor

Även den aktuella domen från kammarrätten om möjligheterna att publicera statistikuppgifter på skolnivå är givetvis relevant i sammanhanget.

I ärendets slutliga handläggning har biträdande generaldirektören Tommy Lagergren deltagit.

Helén Ängmo

Generaldirektör

Anne-Marie Lindström

Utredare