



DATUM
2017-02-24
ERT DATUM
2016-11-29

DIARIENR
2016/236-4
ER BETECKNING
U2016/04660/GV

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (SOU 2016:77)

Sammanfattning av Statskontorets synpunkter

För att regeringen ska få genomslag för sin politik på ett så komplext och politiskt debatterat område som skolan krävs en sammanhållen och långsiktig styrning där regeringen använder en kombination av olika styrinstrument. Statskontoret menar att förslagen i det remitterade betänkandet i alltför stor utsträckning bygger på reglering som styrmedel och saknar en analys av hur förslagen kan förväntas påverka de problem som utredningen har identifierat.

Statskontoret *tillstyrker* förslagen att

- införa ett mål för gymnasieskolan i skollagen (25.1.1)
- Skolverket ska driva ett nationellt råd för högskoleförberedande program (25.11.2)
- Skolverket ska driva ett utvecklingsråd för introduktionsprogrammen (25.17.4)
- införa ett mål för gymnasiesärskolan i skollagen (del av 25.20.3)

Statskontoret *avstyrker* förslagen att

- reglera att alla elever ska ha en mentor (25.5.1)
- reglera att undervisningen ska vara strukturerad (25.5.2)
- stimulera samverkan mellan elevhälsan, studie- och yrkesvägledare och för lärare (25.5.3)
- Skolverket ska redovisa behov av förnyelse av gymnasieutbildningarna (25.11.1)
- avsätta medel för att stödja regional samverkan (25.11.3)
- ta fram stödmaterial för bedömning av utländsk utbildning (25.17.2)
- ge Skolverket i uppdrag att tillhandahålla nationella introduktionsprogramsutvecklare (25.17.5)
- ge Skolverket i uppdrag att genomföra en satsning på kompetensutveckling i gymnasieskolan (25.22.1)
- ta fram allmänna råd om undervisningens genomförande (25.22.2)

Statskontorets övergripande synpunkter

Det är en utmaning för regeringen att styra ett så komplext och politiskt debatterat område som skolan. Ansvar är delat mellan staten, kommunerna och flera fristående huvudmän. Hur väl verksamheten fungerar beror också till stor del på vilka direkta förutsättningar enskilda lärare och rektorer får för sitt arbete. Staten har dock endast begränsade möjligheter att påverka dessa förutsättningar. För att politiken ska få genomslag i verksamheten krävs en sammanhållen och långsiktig styrning där regeringen använder en kombination av olika styrinstrument. Statskontoret vill i detta remissvar visa på vikten av att regeringen gör en avvägning mellan olika styrinstrument för att få bästa genomslag för sin politik

Statskontoret menar att förslagen i det remitterade betänkandet i alltför stor utsträckning bygger på reglering som styrmedel och saknar en analys av hur den detaljerade reglering som föreslås kan förväntas påverka de problem som utredningen har identifierat. Det finns enligt Statskontoret en risk att utredningens förslag snarare förstärker de problem som vi tidigare har konstaterat. Styrningen av skolväsendet är mycket omfattande jämfört med andra liknande politikområden och regleringen har blivit alltmer detaljerad (Statskontoret 2016:24 *Statens styrning av kommunerna*). Det har bland annat lett till målkonflikter och en tillsyn som upplevs ställa alltför höga krav på dokumentation av lärare och rektorer. Reglering av hur rektorer och lärare förväntas arbeta riskerar också att tolkas som ett uttryck för misstro mot skolornas vilja och förmåga, samtidigt som det minskar möjligheterna till lokala och individuella anpassningar.

Regelstyrning kan vara ett verksamt styrmedel för att till exempel definiera en gemensam programstruktur över landet och säkerställa elevernas lika rätt till utbildning. I den fortsatta beredningen behöver dock regeringen överväga om utredningens olika förslag till reglering är nödvändiga, eller om regeringen kan få bättre genomslag för sin politik på annat sätt. Statskontoret kommenterar några förslag, men har inte kompetens att bedöma samtliga av utredningens förslag till reglering.

Statskontoret menar att Utbildningsdepartementet skulle kunna hämta inspiration från hur staten styr andra liknande politikområden. Regelstyrningen skulle till exempel kunna kompletteras med en mer sammanhållen kunskapsstyrning för att på så sätt påverka professionens arbetsätt. Statskontoret har tidigare kunnat konstatera att kunskapsstyrningen på skolans område utgår från en mer traditionell uppifrån-ned-styrning medan kunskapsstyrning på det sociala området bygger mer på ett samspel mellan staten, huvudmännen och professionen (Statskontoret 2016:24, s. 167).

Statskontorets synpunkter på enskilda förslag

Statskontoret kommenterar några av utredningens förslag utifrån de övergripande synpunkterna om regelstyrningen av skolväsendet. Därutöver kommenterar Statskontoret också de förslag som handlar om regeringens styrning av Statens skolverk.

25.1 En gymnasieskola för alla ungdomar

Statskontoret tillstyrker förslaget att införa ett mål för gymnasieskolan i skollagen (förslag 1). Givet att inriktningen för politiken är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, anser Statskontoret att ett mål i skollagen är en rimlig nivå för statens styrning. En målstyrning på denna nivå pekar ut en viljeinriktning samtidigt som den ger kommuner och huvudmän en möjlighet att anpassa verksamheten för bästa möjliga resultat.

25.5 Undervisningen och alla elevers utveckling mot målen

Statskontoret avstyrker förslaget att i skollagen reglera att alla elever ska ha en mentor (förslag 1). Enligt Statskontoret är detta ett exempel på en statlig reglering av skolans arbetsätt som inte nödvändigtvis underlättar arbetet för att stödja alla elever. Regleringen föreskriver ett specifikt arbetsätt och minskar möjligheterna till lokal och individuell anpassning.

Statskontoret avstyrker förslaget att i skollagen reglera att undervisningen i gymnasieskolan ska vara strukturerad (förslag 2). Eftersom motsvarande krav infördes för grundskolan från år 2011 finns här en möjlighet att först utvärdera om regleringen har lett till någon förändring i skolornas arbete. Det skulle ge regeringen bättre vägledning för om reglering är ett verkningsfullt styrmedel i detta fall eller om förslaget endast bidrar till att förstärka de negativa effekterna av skolans detaljreglering.

Statskontoret avstyrker förslaget att genomföra en främjandeinsats för att stimulera samverkan mellan elevhälsan, studie- och yrkesvägledare och för lärare (förslag 3). I myndighetsanalysen av Statens skolverk 2015 menade Statskontoret att regeringen bättre borde prioritera vilka uppdrag man gav Skolverket (Statskontoret 2015:16 *Myndighetsanalys av Statens skolverk*). Statskontoret menar att staten sannolikt kan få större genomslag för stödjande insatser om Skolverket får koncentrera verksamheten inom några större satsningar. I stället för att regeringen ska ge denna typ av mindre främjandeuppdrag, kan Skolverket och respektive huvudman vid behov komma överens om denna typ av insatser inom ramen för det större uppdraget om samverkan för bästa skola (regeringsbeslut 2015-06-04).

25.11 Utbildningsutbudet – fortlöpande förnyelse och regional samverkan

Statskontoret avstyrker förslaget att i instruktionen förtydliga att Skolverket ska redovisa behov av förnyelse av gymnasieutbildningarna (förslag 1). Uppgiften att löpande följa utvecklingen i skolväsendet framgår redan av både 26 kap. 24 § skollagen (2010:800) och 2 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Ett särskilt uppdrag eller en specifik uppgift i instruktionen att följa gymnasieskolan kan vara motiverad om regeringen är missnöjd med Skolverkets arbete på området. I annat fall borde det vara en självklar kärnuppgift för Skolverket att följa utvecklingen i gymnasieskolan och redovisa behov av förändringar för regeringen. Därutöver signalerar det föreslagna tillägget i instruktionen en prioritering av gymnasieskolan på bekostnad av andra skolformer, vilket inte nödvändigtvis är avsikten med förslaget.

Statskontoret tillstyrker förslaget att i instruktionen ge Skolverket i uppgift att svara för ett nationellt råd för högskoleförberedande program (förslag 2). Eftersom Skolverket på eget initiativ redan driver ett sådant råd och övriga råd är reglerade i instruktionen, framstår det som naturligt att även detta råd regleras i instruktionen.

Statskontoret avstyrker förslaget att avsätta 20 miljoner kronor per år för att stödja regional samverkan om utbildningsutbud (förslag 3). Utifrån utredningens egna argumentation framstår en sådan mindre främjandesatsning som otillräcklig när problemet snarare är mer komplext och handlar om förutsättningarna för regional samverkan mellan flera olika aktörer. Om frågan dessutom redan hanteras av flera andra utredningar menar Statskontoret att det är bättre för regeringen att avvakta mer verkningsfulla förslag.

25.17 Bättre stöd för bedömning, arbetslivsanknytning och koppling till aktuell forskning

Statskontoret avstyrker förslaget att ge Skolverket och Universitets- och högskolerådet i uppdrag att ta fram stödmaterial för bedömning av utländsk utbildning (förslag 2). I myndighetsanalysen av Skolverket kunde Statskontoret konstatera att Skolverkets stödmaterial visserligen oftast togs emot väl, men att antalet olika stödmaterial var så stort att det blev svårt för skolor och huvudmän att hitta rätt (Statskontoret 2015:16, s. 80). Statskontoret har ingen synpunkt på om det behövs stödmaterial i denna fråga, men anser att en sådan avvägning bäst görs av Skolverket.

Statskontoret tillstyrker förslaget att i instruktionen ge Skolverket i uppdrag att driva ett utvecklingsråd för introduktionsprogrammen (förslag 4). Liknande råd finns och föreslås för övriga programtyper. Vad Statskontoret kan bedöma verkar det vara ett bra sätt för Skolverket att följa utvecklingen i gymnasieskolans olika delar.



Statskontoret avstyrker förslaget att ge Skolverket i uppdrag att tillhandahålla nationella introduktionsprogramsutvecklare (förslag 5). Skälen är desamma som för förslag 3 i avsnitt 25.5 (att genomföra en främjandeinsats för att stimulera samverkan).

25.20 Gymnasiesärskolan

Statskontoret tillstyrker förslaget att införa ett mål för gymnasiesärskolan i skollagen (del av förslag 3). Skälen är desamma som för förslaget att införa motsvarande mål för gymnasieskolan (förslag 1 i avsnitt 25.1).

25.22 Skolverkets arbete med stöd och kompetensutveckling

Statskontoret avstyrker förslaget att ge Skolverket i uppdrag att genomföra en satsning på kompetensutveckling för mentorer och övrig personal i gymnasieskolan (förslag 1). Skälen är desamma som för förslag 3 i avsnitt 25.5 (att genomföra en främjandeinsats för att stimulera samverkan).

Statskontoret avstyrker förslaget att Skolverket ska ta fram allmänna råd om undervisningens genomförande (förslag 2). Det är delvis en följd av att Statskontoret också avstyrker förslaget om att införa reglering om strukturerad undervisning i gymnasieskolan (förslag 2 i avsnitt 25.5). Därutöver menar Statskontoret att sådana allmänna råd riskerar att bli ytterligare en detaljerad styrning av hur lärare ska utföra sitt arbete. Allmänna råd har en oklar rättslig status, men kan uppfattas som bindande och kan användas som bedömningsgrund vid tillsyn. Om Skolverket ska ta fram allmänna råd om undervisningens genomförande bör först införandet av de motsvarande allmänna råden för grundskolan utvärderas.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Anders Widholm, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Anders Widholm