

# Statens ansvar för skolan

– ett besluts- och kunskapsunderlag

Volym 2

*Betänkande av Utredningen om  
ökat statligt ansvar för skolan*

*Stockholm 2022*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2022:53**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0478-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0479-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>25</b>
-----------------------------	-----------

<b>Summary .....</b>	<b>53</b>
----------------------	-----------

## **DEL 1 Inledning**

<b>1 Utredningens uppdrag och arbete.....</b>	<b>87</b>
---	-----------

1.1 Utredningens uppdrag.....	87
-------------------------------	----

1.1.1 En sammanfattning av utredningens direktiv.....	87
---	----

1.1.2 Avgränsningar av uppdraget .....	89
--	----

1.2 Utredningens arbete .....	94
-------------------------------	----

1.2.1 Sakkunniga samt experter och övriga skolmyndighetsrepresentanter .....	95
---	----

1.2.2 Företrädare för politiska partier .....	95
---	----

1.2.3 Referensgrupper .....	95
-----------------------------	----

1.2.4 Andra externa kontakter .....	97
-------------------------------------	----

1.3 Betänkandets disposition.....	103
-----------------------------------	-----

1.3.1 Betänkandets olika delar hänger ihop .....	104
--	-----

<b>2 Utredningens utgångspunkter och problembild .....</b>	<b>105</b>
--	------------

2.1 Eleverna och undervisningen i centrum .....	105
---	-----

2.2 Lärares och skolledares roll i skolsystemet .....	107
---	-----

2.2.1 Förväntningarna är höga på skolan samt på lärare och skolledare .....	107
--	-----

2.2.2 Lärares och rektorers uppdrag och roller har förändrats .....	108
--	-----

2.3	Utredningens problembild – utmaningar för skolan.....	112
2.3.1	Skolans kunskapsresultat har sjunkit över tid – men trenden har nu vänt.....	113
2.3.2	Utbildningen inom komvux är inte tillräckligt individanpassad och flexibel .....	126
2.3.3	Likvärdigheten i skolan har försämrats.....	128
2.3.4	Elever i olika kommuner har inte likvärdig tillgång till utbildning inom komvux .....	142
2.4	Förklaringar till skolans utmaningar .....	144
2.4.1	1990-talets reformer kan ha bidragit till de fallande kunskapsresultaten.....	145
2.4.2	Skolsystemet innehåller systemsvagheter.....	147
2.4.3	OECD och 2015 års skolkommision identifierade systemsvagheter samt föreslog en sammanhållen reformstrategi för att förbättra kunskapsresultaten.....	148
2.4.4	Huvudmäns och skolors olika kapacitet och förutsättningar leder till en olikvärdig skola .....	157
2.5	Förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet.....	163
2.5.1	Eleven, undervisningen och ledarskapet står i centrum på framgångsrika skolor och verksamheter inom komvux .....	164
2.5.2	Att tillvarata de professionellas kompetens kan bidra till ökad kvalitet i undervisningen och till att skolan blir en mer attraktiv arbetsplats.....	165
2.5.3	Hållbar skolutveckling förutsätter att olika aktörer på olika nivåer samverkar i gemensam riktning .....	166
2.5.4	Det behövs ett mer sammanhållet system för att uppnå högre kvalitet .....	169

## DEL 2 Bakgrund och nuläge

<b>3</b>	<b>Styrningen av skolsystemet.....</b>	<b>175</b>
3.1	Skolans nuvarande styrsystem och dess utveckling.....	176
3.1.1	Dagens skola är mål- och resultatstyrd.....	176
3.1.2	Tidigare var skolan regelstyrd.....	177
3.1.3	Graden av central styrning av skolan har varierat.....	178
3.1.4	Skolväsendet har marknadsanpassats .....	183
3.1.5	Ett starkare statligt ansvar förespråkas .....	185
3.1.6	Det är viktigt att kombinera ett ökat statligt ansvar med ett professionellt handlingsutrymme.....	194
3.2	Styrkedjan och ansvarsfördelningen mellan nationell och lokal nivå.....	196
3.2.1	Staten och huvudmännen har ett gemensamt ansvar för skolan.....	197
3.2.2	Skolans styrkedja speglar ett delat ansvar och en dubbel styrning.....	198
3.3	Styrning på nationell nivå.....	199
3.3.1	På nationell nivå styr staten skolväsendet via skolmyndigheterna.....	199
3.3.2	Staten förfogar över vissa styrmedel .....	199
3.3.3	Statens styrning har blivit mer omfattande och detaljerad .....	201
3.4	Styrning på lokal nivå .....	201
3.4.1	På lokal nivå har kommunerna det övergripande ansvaret för skolan.....	202
3.4.2	Skolan är kommunernas största verksamhet .....	202
3.4.3	Principen om kommunal självstyrelse ger kommunerna en stor handlingsfrihet.....	203
3.4.4	Styrningen på huvudmannanivå utförs av både offentliga och enskilda huvudmän.....	206
3.4.5	Rektorer och lärare utövar professionell styrning på lokal nivå .....	208
3.5	Skolans nationella styrdokument.....	211

<b>4</b>	<b>Huvudmän och skolor i skolsystemet.....</b>	<b>219</b>
4.1	Huvudmännens och kommunernas ansvar.....	219
4.1.1	Ansvaret för skolan är fördelat på många olika huvudmän .....	220
4.1.2	Huvudmännen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med författningarna.....	223
4.1.3	Huvudmannaskapet och hur utbildning anordnas ser delvis annorlunda ut för komvux ...	232
4.1.4	Kommunerna är inte bara huvudman utan också hemkommun.....	236
4.1.5	Enskilda huvudmän har vissa särskilda villkor ....	248
4.2	Kommunernas förutsättningar och kapacitet .....	260
4.2.1	Många kommuner är små .....	260
4.2.2	Skillnader i kommunernas socioekonomiska förutsättningar blir allt större.....	263
4.2.3	Ekonomiska förutsättningar skiljer sig åt mellan storstad och landsbygd .....	264
4.2.4	Behoven och möjligheterna att rekrytera utbildad personal ser olika ut i olika delar av landet.....	265
4.2.5	Elevernas resultat varierar mellan kommuner och skolor .....	267
4.3	Den kommunala skolverksamhetens omfattning och struktur .....	267
4.3.1	Verksamheten i förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet i kommunala skolor.....	267
4.3.2	Verksamheten i den kommunala gymnasieskolan .....	270
4.3.3	Verksamheten i den kommunala grundsärskolan och gymnasiesärskolan .....	276
4.3.4	Verksamheten i komvux .....	277
4.4	Friskolesektorns framväxt och struktur .....	282
4.4.1	Det har skett en kraftig tillväxt av fristående skolor sedan 1990-talet .....	283
4.4.2	Många enskilda huvudmän är små och några är riktigt stora .....	297
4.4.3	De enskilda huvudmännens resurser och kapacitet varierar .....	304

<b>5</b>	<b>Skolans ledning och drift .....</b>	<b>313</b>
5.1	Roller och ansvar i skolans lokala styrkedja.....	313
5.1.1	Fullmäktige har det yttersta ansvaret för skolan .....	314
5.1.2	Nämnden har verksamhetsansvar.....	315
5.1.3	Förvaltningen ansvarar för det operativa arbetet.....	317
5.1.4	Rektorn leder verksamheten på enheten.....	320
5.1.5	Läraren ansvarar för undervisning och bedömning .....	326
5.1.6	Enskilda utbildningsanordnare inom komvux utgör en särskild del i styrkedjan.....	330
5.2	Kommunernas arbete för att tillhandahålla utbildning .....	332
5.2.1	Skolreformer har påverkat grundskolans planeringsförutsättningar.....	332
5.2.2	Kommuner samverkar med varandra om planering och dimensionering i gymnasieskolan.....	338
5.2.3	Inom komvux varierar tillgången till utbildning.....	341
5.2.4	Riksdagen har beslutat om en ny modell för planering och dimensionering av utbildning på gymnasial nivå.....	348
5.3	Kommuners arbete för att barn, unga och vuxna ska ta del av utbildning.....	350
5.3.1	Handläggning om mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola kräver kompetens på flera områden .....	350
5.3.2	Skolskjutsens omfattning och organisering varierar över landet .....	351
5.3.3	Kommuner har inte alltid fungerande rutiner för skolpliktsbevakningen.....	353
5.3.4	Det kommunala aktivitetsansvaret förutsätter samverkan.....	356
5.3.5	Kommuner uppvisar ibland brister i ansvaret för vissa uppgifter inom komvux.....	361

5.4	Huvudmännens kapacitet för styrning, ledning och kvalitet.....	363
5.4.1	Komplexa organisationer ger stora variationer i styrning.....	364
5.4.2	Oklarheter i ansvar påverkar styrningen .....	366
5.4.3	Uppföljning och analys av kunskapsresultat är ett problemområde .....	370
5.4.4	Stora och små huvudmän arbetar på olika sätt ....	374
5.4.5	Utbildning på entreprenad ställer särskilda krav på huvudmännens kapacitet och kompetens .....	377
5.5	Huvudmännens organisering av utbildningen och den dagliga driften .....	383
5.5.1	Den dagliga driften omfattar hela skolans verksamhet.....	384
5.5.2	Den dagliga driften utgår från undervisningen ...	384
5.5.3	Funktioner och kompetenser inom utbildningen kan organiseras både lokalt och centralt .....	388
5.5.4	Elevernas tillgång till utbildningens olika funktioner och kompetenser varierar mellan huvudmännen.....	394
5.5.5	Inom komvux är samverkan med olika aktörer en central del av driften av verksamheten.....	403
5.5.6	Skolans lokaler och måltider hanteras ofta gemensamt för kommunen.....	407
5.5.7	Digitala lösningar för skolans administration är svåra för huvudmännen att hantera .....	409
<b>6</b>	<b>Skolsystemets finansiering och resursfördelning.....</b>	<b>415</b>
6.1	Skolans finansiering – nuläge och historik.....	415
6.1.1	Skolan finansieras av kommunalskatt och av generella och riktade statsbidrag .....	415
6.1.2	Grunden för dagens finansieringssystem lades i samband med kommunaliseringen.....	416



6.2	Övergripande bild av de offentliga kostnaderna för skolan.....	423
6.2.1	Den totala kostnaden för skolan är betydande....	424
6.2.2	Kostnaden per elev skiljer sig åt mellan skolformerna.....	426
6.2.3	Kostnaderna för skolan har ökat .....	427
6.2.4	Undervisning och lokaler är de största kostnadsslagen .....	437
6.3	Skolan som en del av den statliga ekonomin.....	441
6.3.1	Ett generellt statsbidrag ges via det kommunala utjämningsystemet .....	442
6.3.2	Riktade statsbidrag ges till skolväsendet för specifika insatser.....	445
6.3.3	Staten har egna förvaltningskostnader för skolväsendet.....	453
6.4	Skolan som en del av den kommunala ekonomin.....	456
6.4.1	Kommunerna ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet .....	456
6.4.2	Kommunerna får intäkter från olika inkomstkällor.....	457
6.4.3	Skolväsendet är den största kostnaden för kommunerna.....	457
6.4.4	Kommunernas skolkostnader skiljer sig åt .....	459
6.5	Resursfördelning inom skolväsendet.....	469
6.5.1	Skollagen ställer krav på resurser efter behov.....	470
6.5.2	Bidragen till enskilda huvudmän är tydligt reglerade .....	470
6.5.3	Kommuner ersätter varandra i form av interkommunal ersättning.....	474
6.5.4	Det är vanligt med grundbelopp även i kommunala skolor .....	476
6.5.5	Skillnaderna är stora i kommunernas resursfördelning.....	477
6.5.6	Även enskilda huvudmän ska omfördela resurser ..	483
6.5.7	Hanteringen av tilläggsbeloppen är problematisk ..	484
6.5.8	Kritik har riktats mot systemet med grundbelopp .....	490

<b>7</b>	<b>Arbetsgivarskapet för skolans personal .....</b>	<b>499</b>
7.1	Arbetsgivarskapet för skolans personal i dag.....	499
7.1.1	Omkring 200 000 arbetar i den kommunala skolan .....	500
7.1.2	Staten är arbetsgivare i vissa skolformer .....	505
7.1.3	Staten reglerar vem som får anställas för vissa tjänster i skolan .....	506
7.1.4	Anställningsvillkoren i skolan bestäms i förhandlingar .....	508
7.1.5	Det finns skillnader i reglering av statligt och kommunalt anställda tjänstepersoner .....	518
7.1.6	Det finns ett regelverk som hanterar övergång av verksamhet mellan olika arbetsgivare .....	519
7.2	Arbetsgivarskapet för skolans personal i ett historiskt perspektiv.....	525
7.2.1	Statens roll i arbetsgivarskapet för skolans personal har sett olika ut.....	525
7.2.2	Kommunaliseringen innebar betydande förändringar i arbetsgivarskapet för lärare och skolledare .....	530
7.2.3	Ytterligare reformer och avtalsförändringar följde på kommunaliseringen av lärar- och skoledartjänsterna .....	535
7.2.4	Staten har klivit närmare frågorna om arbetsgivarskap och ett attraktivt läraryrke under 2010-talet .....	537
7.3	Utmaningar för skolan som attraktiv arbetsgivare.....	543
7.3.1	Läraryrket behöver bli mer attraktivt .....	543
7.3.2	Läraryrket är en stor utmaning för skolväsendet .....	554
7.3.3	Skolor med stora behov har mindre erfarna lärare.....	561
7.3.4	Hög omsättning på lärare och skolledare leder till bristande kontinuitet .....	566
7.3.5	Administration och kringuppgifter splittrar lärares och skolledares tid.....	571
7.3.6	Tillgången till kompetensutveckling varierar .....	579

<b>8</b>	<b>Skolmyndigheternas uppgifter, organisation och styrning .....</b>	<b>593</b>
8.1	Myndighetsstrukturen för skolväsendet .....	593
8.1.1	Det finns fem skolmyndigheter i dag men myndighetsstrukturen har sett olika ut .....	593
8.2	Skolmyndigheternas uppgifter.....	597
8.2.1	Skolmyndigheterna har sammantaget ansvar för många uppgifter .....	597
8.2.2	Skolverket utvecklar styrdokument och nationella prov .....	598
8.2.3	Skolinspektionen utför tillsyn och kvalitetsgranskning.....	599
8.2.4	Både Skolverket och Skolinspektionen har normerande uppgifter.....	606
8.2.5	Skolmyndigheterna ger stöd till skolväsendet .....	606
8.2.6	Det finns överlappningar i det stöd som ges i dag.....	611
8.2.7	I nuvarande skolmyndighetsstruktur är tillsyn och stöd åtskilda .....	613
8.2.8	Skolverket följer upp och utvärderar skolväsendet.....	614
8.2.9	I dag saknar Sverige en nationell kunskapsutvärdering och har en svag tradition av att utvärdera skolreformer.....	615
8.2.10	Skolmyndigheterna hanterar statliga stöd och bidrag.....	616
8.2.11	Skolverket utfärdar lärarlegitimation och behörigheter.....	618
8.2.12	Skolmyndigheterna fungerar som huvudmän.....	618
8.2.13	Skolmyndigheterna har visst ansvar för forskningsrelaterade frågor .....	619

8.3	Skolmyndigheternas organisation .....	621
8.3.1	Alla skolmyndigheter verkar på nationell nivå och några regionalt .....	621
8.3.2	Förslag har lämnats om att öka den statliga närvaron på regional nivå.....	622
8.3.3	Så här är skolmyndigheterna organiserade i dag ...	624
8.3.4	Skolmyndigheternas organisation och den nuvarande myndighetsstrukturen upplevs inte som helt tydlig.....	635
8.3.5	Antalet anställda på skolmyndigheterna har ökat över tid .....	636
8.3.6	Skolmyndigheterna har särskilda organ.....	637
8.4	Styrningen av skolmyndigheterna .....	640
8.4.1	Myndigheter styrs av regeringen.....	640
8.4.2	Det finns tre olika ledningsformer för myndigheter .....	641
8.4.3	Det finns totalt 343 myndigheter i Sverige .....	643
8.4.4	Fyra av de fem nuvarande skolmyndigheterna är enrådighetsmyndigheter .....	643
8.4.5	Sameskolstyrelsen är en nämndmyndighet .....	644
8.4.6	Regeringen styr skolmyndigheterna med olika grad av detaljstyrning .....	644
<b>9</b>	<b>En beskrivning av hur skolreformer införs .....</b>	<b>647</b>
9.1	Implementering av skolreformer.....	647
9.1.1	Implementering handlar om att genomföra politiskt beslutade reformer .....	647
9.1.2	Det är komplext att implementera reformer inom skolans område .....	649
9.1.3	Implementering sker i ett sammanhang .....	649
9.1.4	Implementeringen av kommunaliseringen ledde inte till att reformens syften uppnåddes fullt ut ...	650
9.1.5	Det finns generella framgångsfaktorer som bidrar till en lyckad implementering .....	653
9.1.6	Implementering tar olika lång tid.....	656
9.1.7	Det behövs långsiktighet och stabilitet för en lyckad implementering.....	657

9.2	Utvärdering kopplad till implementering.....	658
9.2.1	Det är viktigt att utvärdera såväl implementeringen som resultaten och effekterna av en reform .....	658
9.2.2	Reformutvärdering behöver finnas med redan i planeringen av en reform .....	659
9.2.3	Innan en reform införs kan den vinna på att prövas...	660

## DEL 3 Slutsatser

<b>10</b>	<b>Slutsatser och olika alternativ för att öka statens ansvar för skolan .....</b>	<b>665</b>
10.1	Utredningens slutsatser om nuvarande skolsystem .....	665
10.1.1	Skolsystemet har alltför många styraktörer.....	666
10.1.2	Alla huvudmän har inte den kapacitet som krävs för att de ska klara sitt uppdrag .....	667
10.1.3	Skolsystemets konstruktion kan ha blivit alltför komplicerad och komplex.....	669
10.1.4	Skolan kan inte lösa sina uppgifter på ett tillräckligt bra sätt inom nuvarande skolsystem....	670
10.2	Två alternativ för att öka statens ansvar för skolan .....	671
10.2.1	En del har redan gjorts eller är på gång för att stärka statens ansvar inom det befintliga skolsystemet .....	671
10.2.2	Utredningen beskriver två alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem .....	674

## DEL 4 Bedömningar inom alternativ 1

### – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap

<b>11</b>	<b>Alternativ 1 – ett nytt statligt skolsystem .....</b>	<b>679</b>
11.1	Dubbla roller för staten i ett nytt statligt skolsystem.....	679
11.1.1	Staten kommer att vara både systemansvarig och huvudman .....	679
11.1.2	Det statliga systemansvaret för skolan bör organiseras åtskilt från det statliga huvudmannaskapet .....	681

## **12 Alternativ 1 – statligt systemansvar för skolan..... 683**

12.1	Statens ansvar för styrning, stöd och systemövergripande insatser .....	683
12.1.1	Staten bör ansvara för den samlade styrningen av skolan .....	683
12.1.2	Staten bör ta ett större ansvar för planering och dimensionering av skolsystemet .....	697
12.1.3	Staten bör ansvara för beslut om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan .....	731
12.1.4	Staten bör ge stöd till huvudmäns och skolors kvalitetsarbete inom alla skolformer.....	734
12.1.5	Staten bör ha ansvar för insatser där nyttan i första hand ligger på systemnivå .....	741
12.1.6	Staten bör samordna skolans it-lösningar .....	746
12.1.7	Kommunerna bör behålla ett ansvar för vissa hemkommunsuppgifter .....	755

## **13 Alternativ 1 – ekonomiska resurser till skolan ..... 773**

13.1	Statligt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan.....	773
13.1.1	Den ekonomiska styrningen av skolan bör samlas i staten .....	773
13.1.2	Principer som bör gälla för en nationell fördelning av resurser till skolan .....	782
13.1.3	En nationell resursfördelningsmodell bör införas för grundskolan och förskoleklassen .....	793
13.1.4	En nationell resursfördelningsmodell bör införas för gymnasieskolan.....	826
13.1.5	Den statliga huvudmannen bör ansvara för att ta fram egna resursfördelningsmodeller för komvux..	855
13.1.6	Nationella resursfördelningsmodeller för grundsärskola respektive gymnasiesärskola bör utredas vidare.....	860
13.1.7	En nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet bör utredas vidare .....	863
13.1.8	Finansieringen av specialskolan och sameskolan bör utredas vidare i relation till en statlig finansiering för de övriga skolformerna .....	866

13.1.9	Systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör ses över i särskild ordning.....	868
13.1.10	En skatteväxling krävs om staten ska ta över finansieringen av skolan .....	871
13.1.11	En skatteväxling mellan staten och kommunerna bör utredas i särskild ordning.....	877
<b>14</b>	<b>Alternativ 1 – lärares och skolledares kompetens .....</b>	<b>879</b>
14.1	Statens ansvar för professionsutveckling och kompetensförsörjning till skolan.....	879
14.1.1	Inom ramen för systemansvaret bör staten ta ett större ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling.....	880
14.1.2	Staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling .....	909
14.1.3	Staten bör säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa inom komvux.....	926
14.1.4	En statlig myndighet bör få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan.....	931
14.1.5	Lärarlegitimationen bör utvärderas i relation till reformens syften .....	943
<b>15</b>	<b>Alternativ 1 – statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux .....</b>	<b>951</b>
15.1	Den statliga huvudmannens ansvar.....	951
15.1.1	Vid ett fullgånget förstatligande bör staten vara huvudman för offentliga skolor och komvux.....	951
15.1.2	Den statliga huvudmannen bör ha samhällets uppdrag att erbjuda och tillhandahålla utbildning ..	972
15.1.3	Den statliga huvudmannen bör samverka lokalt och regionalt.....	983
15.1.4	Den statliga huvudmannen bör kunna erbjuda utbildning inom komvux på olika sätt .....	989

15.2	Statligt arbetsgivaransvar för offentligt anställd skolpersonal .....	1006
15.2.1	Arbetsgivaransvaret för offentligt anställd skolpersonal bör samlas i staten .....	1006
15.2.2	Den statliga huvudmannen bör vara ensam arbetsgivare för hela den offentligt anställda skolpersonalen.....	1008
15.2.3	Vilka anställda i kommunerna som bör omfattas av verksamhetsövergång behöver utredas vidare.....	1011
15.2.4	1965 års förhandlingsrättsreform bör ses över om partsställningen i staten ska förändras .....	1015
15.3	Enskilda huvudmän .....	1019
15.3.1	Vid ett fullgånget förstatligande bör enskilda fortfarande kunna vara huvudmän för fristående skolor.....	1019
<b>16</b>	<b>Alternativ 1 – skolmyndigheter .....</b>	<b>1031</b>
16.1	Två nya skolmyndigheter.....	1031
16.1.1	Dagens skolmyndighetsstruktur bör förändras	1031
16.2	Den systemansvariga myndigheten .....	1033
16.2.1	En ny skolmyndighet bör införas med ett systemansvar för skolan.....	1033
16.2.2	Den systemansvariga myndigheten bör ha en nationell och en regional organisation.....	1061
16.2.3	Behovet av vissa av de särskilda organ som finns i dag bör prövas och något organ kan tillkomma.....	1066
16.2.4	Den systemansvariga myndigheten bör utredas mer i detalj .....	1067
16.3	Myndigheten med huvudmannaansvar.....	1070
16.3.1	En skolmyndighet bör införas för att hantera statens huvudmannaansvar för offentliga skolor och komvux .....	1070



## **DEL 5 Bedömningar inom alternativ 2 – ett system där staten förstärker sitt ansvar, men utan att ta över huvudmannaskapet**

<b>17</b>	<b>Alternativ 2</b>	
	<b>– ett system där staten förstärker sitt ansvar.....</b>	<b>1087</b>
17.1	Ett nytt system med stärkt statligt ansvarstagande .....	1087
17.1.1	Staten kommer att vara systemansvarig men inte huvudman .....	1087
17.2	Statligt systemansvar för skolan.....	1089
17.2.1	Grunden för statens systemansvar bör ligga fast även i detta alternativ.....	1089
17.2.2	Systemansvaret bör få en delvis annan utformning i detta alternativ.....	1090
17.2.3	Enskilda huvudmän bör även i detta alternativ omfattas av statens systemansvar .....	1103
17.3	Ekonomiska resurser till skolan.....	1104
17.3.1	Staten bör även i detta alternativ förstärka sitt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan .....	1104
17.3.2	Det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen.....	1107
17.3.3	Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän .....	1111
17.3.4	Hur tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen ska gå till bör utredas vidare.....	1116
17.3.5	Staten bör stärka sitt finansieringsansvar för de kommunala huvudmännen .....	1119
17.3.6	Även i detta alternativ bör staten ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän .....	1135

17.4	Lärares och skolledares kompetens .....	1137
17.4.1	Staten bör även i detta alternativ ta ett större ansvar än i dag för lärares och rektorers professionsutveckling .....	1137
17.4.2	Staten bör även i detta alternativ stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling	1140
17.4.3	Staten bör även i detta alternativ säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa inom komvux.....	1142
17.4.4	Den systemansvariga myndigheten bör även i detta alternativ få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan..	1143
17.4.5	Lärarlegitimationen bör även i detta alternativ utvärderas i relation till reformens syften .....	1145
17.5	Skolmyndigheter.....	1146
17.5.1	En ny skolmyndighet bör även i detta alternativ införas med ett systemansvar för skolan .....	1146
17.5.2	Huvudmannansvaret för specialskolan bör inte förändras i detta alternativ .....	1149
17.5.3	Huvudmannansvaret för sameskolan bör inte förändras i detta alternativ.....	1150
17.6	Fler möjligheter till ett ökat statligt ansvarstagande för komvux.....	1151
17.6.1	Staten bör i detta alternativ vidta åtgärder för att höja kvaliteten på utbildning på entreprenad inom komvux.....	1151
17.6.2	Staten bör i detta alternativ styra och stödja regional samverkan mellan kommuner ytterligare	1161
17.6.3	Staten bör i detta alternativ ta ett större ansvar för att styra och samordna vissa utbildningar....	1167
17.6.4	Staten bör i detta alternativ initiera en försöksverksamhet om en gemensam antagningsorganisation inom komvux.....	1173
17.6.5	Även i detta alternativ kan det övervägas att genomföra en större genomgripande översyn av komvux.....	1175

## DEL 6 Analys, genomförande och konsekvenser

<b>18</b>	<b>Analys av de två alternativen för att öka statens ansvar för skolan .....</b>	<b>1179</b>
18.1	En sammanfattande jämförelse av alternativ 1 och 2 .....	1179
18.2	En analys av alternativ 1 och 2 .....	1182
18.2.1	Ett stärkt statligt ansvar för skolan syftar till ökad likvärdighet och kvalitet.....	1182
18.2.2	Det statliga systemansvaret är i stor utsträckning detsamma i de båda alternativen...	1182
18.2.3	En nationell resursfördelning kan påverka likvärdigheten .....	1184
18.2.4	Ett starkare statligt ansvar för kompetensförsörjning och professionsutveckling kan påverka undervisningens kvalitet och läraryrkets attraktivitet.....	1185
18.2.5	Statens systemansvar hanteras av en sammanhållen myndighet .....	1188
18.2.6	Det som främst skiljer alternativen åt är huvudmannskapet.....	1189
18.2.7	Omfattningen av förändringen skiljer sig också åt mellan alternativen .....	1193
<b>19</b>	<b>Genomförande av de två alternativen för att öka statens ansvar för skolan .....</b>	<b>1197</b>
19.1	Två alternativ samt andra varianter och reformer .....	1197
19.1.1	Olika delar kan kombineras på olika sätt .....	1198
19.1.2	Statens ansvar kan förstärkas stegvis i en successiv process.....	1198
19.1.3	Mycket behöver göras innan skolan eventuellt kan förstatligas.....	1199
19.1.4	Det finns också andra varianter för att reformera skolsystemet.....	1201
19.1.5	Det kan finnas behov av helt andra reformer och utredningar.....	1204

19.2	Implementering av en förstatligandereform av skolan.....	1205
19.2.1	Reformen bör bygga på en strategi.....	1206
19.2.2	Reformen bör få ta tid .....	1208
19.2.3	Reformen bör införas med mål om långsiktighet och stabilitet.....	1209
19.2.4	Reformen bör få resurser.....	1210
19.2.5	Reformen bör omfattas av en förändringsorganisation.....	1211
19.3	Reformutvärdering av ett förstatligande av skolan .....	1211
19.3.1	Reformutvärdering bör finnas med från början	1211
19.3.2	Reformutvärderingen bör inkludera forskning.	1213
<b>20</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>1215</b>
20.1	Kraven på en konsekvensutredning.....	1215
20.2	En beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs.....	1216
20.2.1	Problembeskrivning.....	1216
20.2.2	Lösningar och överväganden.....	1218
20.2.3	Samlad bedömning av förslagets konsekvenser .	1224
20.2.4	Alternativa lösningar eller ingen reglering .....	1228
20.2.5	Vilka som påverkas av utredningens bedömningar.....	1229
20.3	Ekonomiska konsekvenser .....	1231
20.3.1	Ekonomiska konsekvenser för staten vid ett fullgånget förstatligande .....	1231
20.3.2	Ekonomiska konsekvenser för staten vid ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap.....	1236
20.3.3	Ekonomiska konsekvenser för staten på kort sikt	1237
20.3.4	Stärkt statligt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser påverkar fördelningen mellan offentliga och enskilda huvudmän .....	1238
20.3.5	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna....	1239
20.4	Skollokaler vid ett fullgånget förstatligande .....	1241
20.4.1	Eventuellt ökade krav på tillgänglighet vid ett fullgånget förstatligande .....	1243

20.5	Pedagogiska konsekvenser .....	1245
20.6	Organisatoriska konsekvenser .....	1247
20.6.1	Fullgånget förstatligande .....	1247
20.6.2	Stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap .....	1252
20.6.3	Konsekvenser för andra myndigheter .....	1253
20.6.4	Konsekvenser av övergång från kommunal till statlig anställning .....	1254
20.7	Konsekvenser för lärarförsörjningen och för sysselsättningen i stort .....	1255
20.8	Konsekvenser för samverkan mellan skolformer och med andra verksamheter.....	1256
20.9	Konsekvenser för förskolan .....	1260
20.10	Konsekvenser för enskilda huvudmän och företag.....	1262
20.11	Samhällsekonomiska konsekvenser .....	1270
20.11.1	Konsekvenser för klimat och miljö .....	1271
20.12	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen .....	1271
20.13	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet .....	1281
20.14	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet .....	1282
20.15	Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.....	1283
20.16	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och utifrån det jämställdhetspolitiska delmålet jämställd utbildning .....	1283
20.17	Konsekvenser för möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet .....	1285

20.18	Konsekvenser utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt principen om ickediskriminering.....	1286
20.18.1	Konsekvenser utifrån ett barnrätts- och ungdomsperspektiv samt utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) .....	1286
20.18.2	Konsekvenser utifrån ett funktionshinderperspektiv och utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.....	1287
20.18.3	Konsekvenser utifrån principen om ickediskriminering.....	1288
20.19	Konsekvenser för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	1288
20.20	Konsekvenser för tidpunkten för ikraftträdande och behovet av speciella informationsinsatser .....	1288

## **DEL 7 Referenser och bilagor**

<b>Referenser.....</b>	<b>1293</b>
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:140..... 1339
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:11..... 1361
Bilaga 3	En historisk beskrivning av hur styrningen av skolan har sett ut och förändrats över tid ..... 1367

DEL 3

Slutsatser





## 10 Slutsatser och olika alternativ för att öka statens ansvar för skolan

I detta kapitel beskriver utredningen de slutsatser vi drar om dagens skolsystem. Slutsatserna leder fram till två alternativa vägar för skolsystemets utveckling, där staten tar ett större ansvar för skolan. Det första alternativet innebär ett fullgånget förstatligande där staten tar över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och kommunal vuxenutbildning (komvux). Det andra ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolsystemet men utan att ta över huvudmannaskapet.

Vi beskriver i detta kapitel kort de två alternativen. Därefter redogör vi utförligare för ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap i kapitel 11–16 och för ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet i kapitel 17.

I och med att det här betänkandet är ett beslutsunderlag lägger vi fram de två alternativen men det blir beslutsfattarnas uppgift att ta ställning till om de vill gå vidare med något av dem i sin helhet eller med delar från dem.

### 10.1 Utredningens slutsatser om nuvarande skolsystem

Av utredningens bakgrundsbeskrivningar framgår problem, brister och utmaningar i dagens skolsystem. Dessa handlar inte bara om effekter av kommunaliseringen utan om sammantagna effekter av flera skolreformer som skedde i början av 1990-talet och framåt. Reformerna, och den utveckling de medförde, har tillsammans lett till en otydlig styrning av skolan. Ibland har det saknats mer omfattande förarbeten inför reformer, något som kan innebära att konsekvenserna av förändringen inte blir tillräckligt belysta. Utfallen av de olika skolreformerna är också svårtolkade, och det är svårt att veta

exakt vad som berodde på kommunaliseringen och vad som kan förklaras av andra reformer.

I detta avsnitt beskriver vi de slutsatser vi drar utifrån den bild som vuxit fram i bakgrundstexterna.

### **10.1.1 Skolsystemet har alltför många styraktörer**

Det svenska skolsystemet innehåller många styraktörer i dag, på nationell och lokal nivå. Styrningen från båda dessa nivåer riktar sig mot såväl de kommunala huvudmännen och skolorna som de enskilda huvudmännen och fristående skolorna.

#### **Den statliga styrningen är omfattande och överlappande**

På nationell nivå styr riksdag och regering skolsystemet. Dessutom finns flera skolmyndigheter som på uppdrag av riksdagen och regeringen på olika sätt agerar styraktörer.

Statens juridiska, ekonomiska och ideologiska styrning är omfattande och detaljerad men stödjer bara delvis huvudmännens arbete mot målen. En anledning till det är att styrningen inte är anpassad efter huvudmännens varierande förutsättningar. Det gäller såväl regelverket som de många riktade statsbidragen, som också bidrar till en omfattande administration.

Nuvarande myndighetsstruktur har sina förtjänster men också sina brister. Det kan vara fördelaktigt att skilja på olika uppgifter, till exempel på tillsyn och stöd, något som motiverar dagens myndighetsorganisation. Samtidigt är det en brist att styrningen från Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten delvis är överlappande. Det faktum att det finns flera skolmyndigheter innebär att huvudmännen behöver hålla kontakt med de olika myndigheterna, att det kan vara svårt att veta vart man ska vända sig och att huvudmännen kan få motstridiga budskap från myndigheterna. Att vissa uppgifter vilar på flera myndigheter medför också en otydlighet och risk för ineffektivitet.

## **Kommunerna är många och har varierande kapacitet att styra**

På lokal nivå finns 290 kommuner som inte bara är huvudmän för skolan utan också har rollen som hemkommuner för de barn, unga och vuxna som bor i kommunen. Kommunernas uppgifter som är kopplade till rollen som hemkommuner handlar främst om resursfördelningsmodeller och beslut om bland annat tilläggsbelopp och placering i grundsärskola och gymnasiesärskola.<sup>1</sup> I flera kommuner är dessa uppgifter uppdelade på olika nämnder eller förvaltningar.

Kapaciteten att styra på den lokala nivån och att exempelvis fatta beslut om resursfördelning, tilläggsbelopp och placering i sarskola varierar. När det gäller hur många som arbetar med styrfrågor i kommunerna saknas heltäckande statistiska underlag. Men skillnaderna mellan olika kommuner är stora. När det gäller till exempel grundskola och förskoleklass är utredningens uppskattning att antalet tjänstepersoner som arbetar inom en kommun med de uppgifter som tillhör hemkommunsansvaret varierar mellan en knapp årsarbetskraft till nästan 250 årsarbetskrafter.

En slutsats som vi drar mot denna bakgrund är att det inte går att förvänta sig att alla lokala styraktörer har tillräcklig kapacitet för sitt uppdrag. Många av kommunerna styr inte sin resursfördelning på det sätt som riksdag och regering har bestämt. Bland annat fördelar inte alla kommuner resurser utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Men här finns också problem som kommunerna inte själva kan hantera eftersom de rör behov av att omfördela resurser mellan olika huvudmän. Även hanteringen av tilläggsbelopp är problematisk. Utöver resursfördelning visar Skolinspektionen på brister i kommunernas underlag för beslut om placering i grundsärskola eller gymnasiesärskola.

### **10.1.2 Alla huvudmän har inte den kapacitet som krävs för att de ska klara sitt uppdrag**

Om man tittar på huvudmännen är de betydligt fler än antalet kommuner. De är också sinsemellan mycket olika. Det nationella skolsystemet består av cirka 1 100 huvudmän om man räknar med de

---

<sup>1</sup> Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag.<sup>2</sup> Av dessa är 290 kommunala, ungefär 800 enskilda, 7 regionala och 11 kommunalförbund. Kommunerna är ibland i sin tur organiserade i flera nämnder eller förvaltningar som genomför huvudmannauppgiften. Till detta kommer att staten är huvudman för specialskolan och same-skolan. Skillnaderna i storlek mellan olika huvudmän är mycket stora.

- De två minsta kommunala huvudmännen hade läsåret 2019/2020 endast 1 grundskola och ingen gymnasieskola. Samma läsår hade den kommunala huvudman som hade flest skolenheter 172 enheter inom grundskolan och 40 enheter inom gymnasieskolan. Skolenheternas storlek varierar också. Dessa skillnader speglar framför allt kommunernas olika befolkningensmängd.
- Även bland de enskilda huvudmännen är variationen stor. Det finns några riktigt stora huvudmän, inte sällan med skolor i flera kommuner eller i hela landet. Dessutom finns det många enskilda huvudmän, ungefär 670, som bara har en skola. En del av dessa samverkar med varandra och med kommunala skolor, samtidigt som andra kan ses som solitära enheter i det nationella skolsystemet.
- Inom komvux varierar elevantalet kraftigt mellan olika kommuner, från den minsta kommunala huvudmannen med 28 elever inom en enda skolformsdel (komvux i sfi), till den största med över 47 000 elever totalt i samtliga skolformsdelar. Det finns även stora variationer mellan kommunerna när det gäller i vilken utsträckning utbildningen inom komvux läggs ut på entreprenad i form av upphandling eller auktorisation.

Variationerna i storlek innebär också att antalet anställda skiljer sig åt mellan huvudmännen. I till exempel grundskolan uppgick antalet anställda lärare och rektorer, uttryckt som heltidstjänster, till nästan 5 400 hos den största huvudmannen under läsåret 2019/2020. Motsvarande antal för den minsta huvudmannen var drygt en heltidstjänst.

Till det kommer även omfattande skillnader vad gäller den övriga skolpersonalen. I en kommun av medianstorlek med cirka 15 000 invånare finns, enligt Jämlikhetskommissionen, 4–5 tjänstepersoner på förvaltningsnivå som fungerar som kommunens skolexperter.<sup>3</sup> Våra

---

<sup>2</sup> Huvudmän som enbart bedriver förskoleverksamhet inkluderas inte i denna siffra eftersom förskolan inte ingår i utredningens uppdrag. Det finns ungefär 1 700 sådana huvudmän.

<sup>3</sup> SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*. Vol. 2.

egna uppskattningar ligger något högre (se avsnitt 6.2.4 och 7.1.1). Ibland kan detta räcka, men samtidigt kan små huvudmän bli sårbara och det kan vara svårt att hitta och upprätthålla den kompetens som behövs. Ett sätt att kompensera detta är att samverka med andra huvudmän eller köpa in kompetens.

Utredningen drar slutsatsen att alla huvudmän sannolikt inte har den kapacitet som krävs för uppdraget. Detta gäller såväl kommunala som enskilda huvudmän. Det är en slutsats som får stöd i olika offentliga utredningars och myndigheters granskningar av huvudmännens arbete med att driva, följa upp och utveckla den verksamhet som de ansvarar för.

Det faktum att det finns huvudmän – både kommunala och enskilda – som inte har tillräcklig kapacitet för att fullt ut klara sitt uppdrag får till följd att det blir svårt att upprätthålla hög kvalitet i alla skolverksamheter och att säkra en likvärdig utbildning över hela landet.

### **10.1.3 Skolsystemets konstruktion kan ha blivit alltför komplicerad och komplex**

En iakttagelse som utredningen har gjort i arbetet är att det är svårt att fullt ut veta hur det svenska skolsystemet ser ut och förväntas fungera. Många inom skolsektorn blandar ihop de uppgifter kommunerna har som hemkommun för sina medborgare och de uppgifter de har som huvudman. Vi har också noterat att kännedomen om antalet styraktörer och huvudmän, och deras varierande storlek och kapacitet, är blandad. Frågor om skolsystemets struktur och ansvarsfördelning blandas ihop med vad specifika skolor eller lärare gör, och det är svårt att veta på vilken nivå ansvarsutkrävandet ligger. Vi drar slutsatsen att det här är tecken på att skolsystemets konstruktion kan ha blivit alltför komplicerad och komplex. Denna brist på kunskap om vad olika aktörer förväntas göra påverkar med stor sannolikhet hur de sedan genomför verksamheten.

Det finns en stor mängd styrdokument, rekommendationer och stödmaterial som de professionella i skolan behöver förhålla sig till, något som också kan ses som ett resultat av att skolsystemet är komplext och kan vara svårt att tillämpa. Ökade krav på uppföljning, dokumentation och efterkontroll har medfört ökad administration för lärare och andra personalgrupper i skolväsendet. Detta tar tid från lärares kärnuppgift – att undervisa. Samtidigt är det oklart om den

dokumentation som har tillkommit leder till ett mervärde för dem som skolan är till för, det vill säga eleverna.

#### **10.1.4 Skolan kan inte lösa sina uppgifter på ett tillräckligt bra sätt inom nuvarande skolsystem**

Utifrån de slutsatser utredningen drar ovan framstår dagens skolsystem som splittrat. Systemet har flera lager, och målkonflikter mellan skolors uppdrag och insatta resurser får ofta hanteras i den operativa verksamheten. Styrningen är inte helt tydlig och systemet är inte tillräckligt stabilt eftersom det har så många styraktörer och huvudmän med varierad kapacitet. Staten erbjuder inte heller någon samlad styrning, utan den är uppdelad på flera skolmyndigheter. Det riskerar att skapa otydlighet om vem som ansvarar för vad, något som i sin tur kan leda till konflikter.

I skolsystemet finns även vita fläckar. Som exempel kan nämnas att det fram till nu har funnits en brist på regelbunden dialog mellan stat och huvudmän för att diskutera uppdrag, resultat, kvalitet och utveckling. Ett annat exempel är en otillräcklig nationell samordning vad gäller kompetensförsörjning till skolan och professionsutveckling. Andra vita fläckar är avsaknaden av systematiska reformutvärderingar och av en löpande nationell kunskapsutvärdering av elevers kunskapsutveckling vid sidan av de internationella studierna, exempelvis Pisa och Timss.

Med så många styrande och utförande aktörer – som har olika intressen, agerar på olika nivåer och som inte alltid har de volymmässiga förutsättningarna – är det orimligt att förvänta sig att det svenska skolsystemet som det är utformat i dag på ett tillräckligt bra sätt ska kunna lösa de uppgifter som riksdag och regering beslutat om. Systemet är helt enkelt för spretigt och otydligt. Denna slutsats ligger nära de slutsatser som dragits av OECD och Skolkommissionen. Ett skolsystem är tänkt att bidra till och underlätta för huvudmän, skolor och verksamheter att kunna lösa sina uppgifter. Så är det dock inte i tillräcklig utsträckning i dag. Skolsystemet hänger inte ihop och det styr och stödjer inte aktörerna tillräckligt mycket för att skapa goda förutsättningar för likvärdighet och hög kvalitet.

Mot denna bakgrund behövs förändringar av det svenska skolsystemet av mer grundläggande karaktär.

## 10.2 Två alternativ för att öka statens ansvar för skolan

I syfte att höja elevernas kunskapsresultat, öka likvärdigheten, förbättra skolans kvalitet och stärka läraryrkets attraktivitet anser vi att det nuvarande skolsystemet behöver en mer grundläggande strukturell reform. En sådan reform kan hanteras på olika sätt och innebära olika grad av statlig styrning och statligt ansvar. Redan i dag pågår förändringar inom nuvarande system, och steg har tagits eller är på väg att tas mot ett ökat statligt ansvarstagande. Men mer kan och behöver göras, både för att stärka statens ansvar och för att göra den statliga styrningen mer ändamålsenlig. I det ligger också att viss styrning kan behöva minska eller avvecklas eftersom den inte bidrar till ovanstående syften. Mer behöver också göras för att ge lärarna bättre förutsättningar att genomföra sitt uppdrag.

Utredningen beskriver, i enlighet med våra direktiv, två möjliga alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem: ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet. Vi lyfter fram för- och nackdelar med båda alternativen men det blir beslutsfattarnas uppgift att avgöra hur långt man vill gå för att stärka den statliga styrningen och det statliga ansvaret.

I detta avsnitt sammanfattar vi dels pågående och föreslagna reformer för att stärka statens ansvar inom det befintliga skolsystemet, dels beskriver vi översiktligt de två alternativen för att utveckla ett nytt system. Vart och ett av alternativen, de bedömningar vi gör inom ramen för respektive alternativ samt för- och nackdelar beskrivs sedan utförligare i kapitel 11–16 respektive kapitel 17.

### 10.2.1 En del har redan gjorts eller är på gång för att stärka statens ansvar inom det befintliga skolsystemet

Frågan om en ökad statlig styrning av skolan har diskuterats under många år. Sedan slutet av 1990-talet har staten successivt förstärkt sin styrning (se vidare bilaga 3). De senaste åren har förslag om att ytterligare förstärka det statliga ansvaret lämnats. Några av dessa är redan införda och andra är planerade att genomföras. Här sammanfattar utredningen vad som har gjorts och vad som är på gång. En utförligare beskrivning finns i kapitel 3.

Sammanfattningen och beskrivningen visar att nuläget är rörligt. Samtidigt som det eventuellt pågår en planering för en större skolreform med statligt huvudmannaskap eller förstärkt statligt ansvar, sker det även andra förändringar inom ramen för det befintliga skolsystemet. Vi vet förstås inte vad alla genomförda, pågående och planerade förändringar de facto kommer att få för inverkan på skolan. Det kan därför vara så att vissa av de bedömningar vi gör i kapitel 11–17 kommer att visa sig överflödiga.

Flera förändringar pågår som sagt och ett antal områden har på senare tid utretts på djupet. Exempel på det är elevhälsa och läro-medel. I dessa fall utgår vi från de befintliga utredningarna, och vi har i de flesta fallen inte haft möjlighet att komma längre än tidigare utredningar gjort i specifika frågor. Utifrån vår problembild, våra iakttagelser och vår analys har vi kommit att fokusera på vissa områden, främst resursfördelning, skolsystemets styrning och organisation, arbetsgivarskap samt professionsutveckling och kompetensförsörjning till skolan.

### **Skolverket har påbörjat arbetet med en regional organisation**

Skolverket har fått i uppdrag att inrätta regionala kontor inom myndigheten.<sup>4</sup> Syftet är att Skolverket ska få en större spridning och närvaro i landet och därigenom kunna arbeta nära huvudmännen. I februari 2022 presenterade myndigheten de tio orter där kontoren ska ligga. Inrättandet påbörjades under 2022 och fortgår till 2024.<sup>5</sup>

### **Kvalitetsdialoger genomförs mellan stat och huvudmän med utgångspunkt i ett nationellt kvalitetssystem**

I uppdraget till Skolverket ingår också att Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten gemensamt ska ha återkommande kvalitetsdialoger med såväl kommunala som enskilda huvudmän utifrån de nationella målsättningar, delmål, indikatorer och framgångs-

---

<sup>4</sup> Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

<sup>5</sup> Skolverket (2022): Skolverket inrättar kontor på 10 orter. Pressmeddelande. 2022-02-24. [www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022-02-24-skolverket-inrattar-kontor-pa-10-orter](http://www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022-02-24-skolverket-inrattar-kontor-pa-10-orter) (hämtad 2022-02-25).



faktorer som håller på att utarbetas. Deltagandet är frivilligt. Dialogerna har inletts under 2022. Regeringen menar att kvalitetsdialogerna är en viktig del i ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan.<sup>6</sup>

## Förberedelser för ett nationellt professionsprogram pågår

Regeringen har föreslagit att ett nationellt professionsprogram ska införas den 1 juli 2024. Professionsprogrammet föreslås bestå av två delar, dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare.<sup>7</sup> När detta betänkande gick i tryck hade riksdagen ännu inte tagit ställning till förslagen. Regeringen har också avsatt medel för det nationella professionsprogrammet.<sup>8</sup>

Skolverket har även haft i uppdrag att genomföra insatser för att förbereda det nationella professionsprogrammet.<sup>9</sup> Nu har myndigheten ytterligare ett uppdrag om att införa programmet.<sup>10</sup>

## En ökad samverkan i frågor som rör planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning kommer att ske

Från 2025 kommer utbudet av utbildning i gymnasieskolan och komvux på gymnasial nivå att beslutas med hänsyn till ungdomarnas och de vuxnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov för både kommunala och enskilda huvudmän. Kommuner ska också från samma år samverka med minst två andra kommuner i frågor som rör planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning. Kravet på samverkan omfattar dock inte enskilda huvudmän.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

<sup>7</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

<sup>8</sup> Prop. 2021/22:1 *Budgetproposition för 2022*.

<sup>9</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk. 2020-12-17. U2018/01224 (delvis). U2020/05328. U2020/06608 (delvis). Skolverket (2022): *Insatser för fortsatta förberedelser av de framtida professionsprogrammen*. Redovisning av regeringsuppdrag, 2022-03-09. Dnr 2022:309.

<sup>10</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.

<sup>11</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

Skolverket har i samband med detta fått i uppdrag att ta fram regionala planeringsunderlag till stöd för planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning.<sup>12</sup>

### 10.2.2 Utredningen beskriver två alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem

Nedan beskrivs översiktligt de två alternativen för att utveckla ett nytt skolsystem med nya roller och en annan ansvarsfördelning än i dag: ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet.

#### Alternativ 1: Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap (se kapitel 11–16)

Det första alternativet innebär ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan. Här har staten ett systemansvar såväl för offentliga skolor och komvux som för fristående skolor. Det innebär bland annat att staten tar över kommunernas ansvar för fördelning av ekonomiska resurser till skolan.

Staten har också i detta alternativ ett huvudmannaansvar för de offentliga skolorna och för komvux. Det innebär bland annat att staten har ett lednings- och driftsansvar för de offentliga skolorna samt ett arbetsgivaransvar för all offentligt anställd skolpersonal. Men i komvux kan huvudmannaskapet vara skilt från lednings-, drifts- och arbetsgivaransvaret om utbildningen bedrivs på entreprenad.

Fristående skolor har fortfarande enskilda huvudmän och ingen förändring sker jämfört med i dag vad gäller lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa. Däremot anser vi att det behövs statliga åtgärder för att säkra kapaciteten hos framför allt de små enskilda huvudmännen.

Två nya skolmyndigheter ersätter Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen. Den ena hanterar statens systemansvar för skolan och arbetar med styrning och stöd både till de offentliga skolorna och komvux och till de

---

<sup>12</sup> 6 a § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Regeringen (2022): *Uppdrag om regionala planeringsunderlag*. 2022-08-25. U2022/01595. U2022/02828.

fristående skolorna. Den andra hanterar huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux.

Utredningen använder begreppet fullgånget förstatligande för att betona att statens ansvar i det första alternativet går hela vägen och även omfattar huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux. Vi har valt bort begreppet fullständigt förstatligande eftersom enskilda fortfarande är huvudmän för fristående skolor – det statliga huvudmannaskapet är alltså inte fullständigt.

### **Alternativ 2: Ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet (se kapitel 17)**

Det andra alternativet innebär ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan. På samma sätt som i det fullgångna förstatligandet har staten ett systemansvar såväl för kommunala skolor och komvux som för fristående skolor. Men systemansvaret kan se lite annorlunda ut. Som exempel tar staten inte över det fulla ansvaret för fördelning av resurser i det här alternativet. Den stora skillnaden är dock att kommunerna i detta alternativ har kvar huvudmannansvaret för de kommunala skolorna och komvux.

Fristående skolor har fortfarande enskilda huvudmän och ingen förändring sker jämfört med i dag vad gäller lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa. Men precis som i det fullgångna förstatligandet kan kapaciteten behöva säkras hos små enskilda huvudmän. Här kan det även behövas statliga kapacitetsstödjande insatser till kommunala huvudmän, främst de små.

Avseende skolmyndigheter finns den systemansvariga myndigheten även i detta alternativ men det finns ingen ny myndighet med huvudmannansvar.

### **Det finns också lösningar som inte handlar om att stärka det statliga ansvarstagandet men de ingår inte i denna utredning**

Som framgår av kapitel 1 och 2 fokuserar utredningen på styrning och struktur. De lösningar på skolans problem som vi ska utreda är enligt direktiven antingen att övergå till ett statligt huvudmannaskap

eller att stärka statens ansvar för skolan i andra former. Men det handlar hela tiden om ett ökat statligt ansvarstagande.

Denna avgränsning innebär att vi inte har utrett andra möjliga förändringar som skulle kunna leda till förbättrad likvärdighet, högre kvalitet och resultat samt ökad attraktivitet för att arbeta inom skolan. Några exempel på sådana andra förändringar skulle kunna vara att se över skolans syfte och mål, timplaner, betygsbestämmelser, styrningen av elevhälsan, insatser för nyanlända elever, dagens kommunindelning eller krav på kommunsamverkan för att generellt öka kapaciteten i ledningen av skolsystemet.

I sammanhanget vill vi också betona att många av de utmaningar skolan står inför inte automatiskt blir bättre bara för att staten ökar sitt ansvar eller tar över huvudmannaskapet. Även en statlig huvudman kommer att ha svårt att möta flera av skolans utmaningar, inte minst när det gäller kompetensförsörjningen till skolan. Därför är det viktigt att ha realistiska förväntningar på vad ett ökat statligt ansvarstagande eller statligt huvudmannaskap kan åstadkomma.

## DEL 4

Bedömningar inom alternativ 1  
– ett fullgånget förstatligande  
med statligt huvudmannaskap



# 11 Alternativ 1

## – ett nytt statligt skolsystem

I detta kapitel beskriver utredningen en del av det första alternativet som innebär ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan. Här handlar det om att vi ger en övergripande bild av ett helt nytt statligt skolsystem.

Vi vill poängtera att de bedömningar vi gör är ett första steg i en längre process, där ytterligare utredning och framtagande av författningsförslag kommer att krävas. Bedömningarna ingår som delar i ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap eller ett ökat statligt ansvarstagande för skolan.

### **11.1 Dubbla roller för staten i ett nytt statligt skolsystem**

#### **11.1.1 Staten kommer att vara både systemansvarig och huvudman**

I ett eventuellt nytt statligt skolsystem med statligt huvudmannaskap kommer staten att få dubbla roller. Dels kommer staten att ha ett systemansvar såväl för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning (komvux) som för fristående skolor. Dels kommer staten att vara huvudman för de offentliga skolorna och komvux.

Systemansvaret å ena sidan innebär att staten kommer att få det samlade ansvaret för styrningen av skolan och sätta ramarna för skolsystemet. I systemansvaret kommer det att ingå dels uppgifter som staten hanterar redan i dag, dels nya uppgifter som kommunerna sköter i nuvarande skolsystem. Befintliga uppgifter är bland annat styrdokument, tillståndsprovning av fristående skolor och tillsyn.

Nya uppgifter kommer bland annat att handla om

- fastställande och fördelning av ekonomiska resurser till skolan
- ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning i olika skolformer för att säkra likvärdighet och effektivitet i skolsystemet
- ett samlat ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola<sup>1</sup>
- ett ökat kapacitetshöjande stöd till huvudmän, skolor och verksamheter, både offentliga och fristående, med utgångspunkt i obligatoriska kvalitetsdialoger
- ett förstärkt stöd till professionsutveckling och insatser för strategisk kompetensförsörjning till skolan
- ökad betoning på uppföljning och utvärdering av skolsystemet och av skolreformer
- ett övergripande ansvar för att samordna frågor om digitalisering och effektiva it-lösningar bland annat för skolans administration.

Huvudmannaansvaret å andra sidan innebär att staten kommer att bli huvudman för offentliga skolor inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola samt för komvux. Dessutom kommer staten att behålla sitt huvudmannaskap för specialskola och sameskola. Den statliga huvudmannen tar därmed över samtliga delar av huvudmannaskapet från kommunerna. I huvudmannaskapet ingår ett lednings- och driftsansvar för de offentliga skolorna samt ett arbetsgivaransvar för all skolpersonal i offentliga skolor. Inom komvux kommer den statliga huvudmannen att bedriva utbildning såväl i egen regi som via andra aktörer på entreprenad, så drifts- och arbetsgivaransvaret kan således ligga både på staten och på andra anordnare. Den statliga huvudmannen fullgör också statens ansvar att erbjuda och anordna utbildning samt att planera och dimensionera den offentligt anordnade utbildningen.

När det gäller fristående skolor kommer de även fortsättningsvis att ha enskilda huvudmän och ingen förändring kommer att ske jämfört med i dag avseende lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivar-

---

<sup>1</sup> Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.



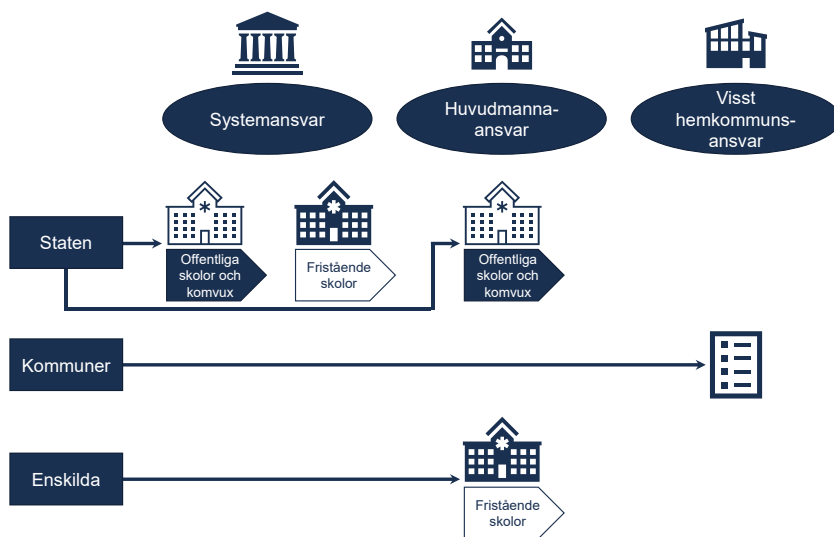
ansvaret för dessa. Däremot kommer enskilda huvudmän och fristående skolor att påverkas av ett statligt huvudmannaskap, och behöva förhålla sig till statliga skolmyndigheter på nationell och regional nivå i stället för till olika kommuner.

Visst ansvar kommer fortsatt att ligga kvar på hemkommunerna även i ett eventuellt statligt skolsystem. Det handlar bland annat om skolskjuts och det kommunala aktivitetsansvaret.

I figur 11.1 illustreras det nya statliga skolsystemet vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap.

**Figur 11.1 Ett nytt statligt skolsystem**

Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap



### 11.1.2 Det statliga systemansvaret för skolan bör organiseras åtskilt från det statliga huvudmannaskapet

**Utredningens bedömning:** Staten bör i organiseringen av sin skolverksamhet vid ett fullgånget förstatligande skilja på systemansvar och huvudmannaskap. Medan systemansvaret omfattar alla huvudmän, skolor och verksamheter rör huvudmannaskapet endast de offentliga skolorna och komvux. Genom att statens båda roller får var sin organisation tydliggörs denna distinktion.

## **Det är i dag svårt att skilja på kommunernas roll som hemkommun och huvudman**

I dag fungerar kommunerna både som hemkommun och huvudman. Det här handlar om två olika roller med olika uppgifter, men ofta organiseras de gemensamt inom samma förvaltning. Att man inte organisatoriskt skiljer på rollerna och uppgifterna kan göra att systemet uppfattas som otydligt. Ibland kan det också leda till en misstro från de enskilda huvudmännen, som ser en risk att kommunerna i egenskap av hemkommun ger fördelar till de kommunala skolor de även är huvudman för.

## **Statens båda roller bör hållas åtskilda**

I ett statligt skolsystem kommer staten att ha dubbla roller, dels som styraktör med ett samlat systemansvar för skolan, dels som huvudman för de offentliga skolorna och komvux.

För att tydliggöra de olika rollerna gör vi bedömningen att staten i organiseringen av sin skolverksamhet vid ett fullgånget förstatligande bör skilja på systemansvar och huvudmannaskap. Detta är inte minst viktigt i relationen till de enskilda huvudmännen.

I kommande kapitel beskrivs det statliga systemansvaret för skolan (kapitel 12). Två delar av systemansvaret beskrivs sedan utförligare – ekonomiska resurser till skolan (kapitel 13) samt lärares och skolledares kompetens (kapitel 14). Därefter beskrivs det statliga huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux (kapitel 15). I kapitel 16 beskrivs sedan hur systemansvaret och huvudmannansvaret organiseras i en ny skolmyndighetsstruktur.

# 12 Alternativ 1

## – statligt systemansvar för skolan

I detta kapitel beskriver utredningen en del av det första alternativet som innebär ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan. Här handlar det om det statliga systemansvaret. Vi gör bedömningar om statens ansvar för styrning, stöd och systemövergripande insatser.

### 12.1 Statens ansvar för styrning, stöd och systemövergripande insatser

#### 12.1.1 Staten bör ansvara för den samlade styrningen av skolan

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör staten ta det samlade ansvaret för styrningen av skolan. Det innebär att staten bör ta över kommunernas roll som styraktör, inklusive den ekonomiska styrningen av skolan. Därmed samlas den juridiska, ideologiska och ekonomiska styrningen hos staten.

Staten bör utforma sin samlade styrning så att den stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet. Det innebär att staten bör se över och vid behov ompröva den nuvarande styrningens inriktning, omfattning och utformning.

#### Alltför många aktörer är med och styr i dagens skolsystem

Som framgår av kapitel 10 drar utredningen slutsatsen att skolsystemet i dag är splittrat med ansvaret uppdelat på stat, kommun och andra huvudmän. Samtidigt finns det överlappningar och luckor i systemet

och områden där ansvaret är otydligt eller där det helt saknas ett utpekat ansvar.

*Statens styrning är omfattande men inte träffsäker*

Staten styr i dag skolan med många olika styrmedel. Styrningen är omfattande, bitvis detaljerad och riktar sig till flera olika nivåer i skolorganisationen. Men trots att styrningen är så omfattande ger den i praktiken inte alltid tillräckligt stöd och vägledning till huvudmännen och ger därmed inte alltid avsedd effekt.

Statens styrning ställer i grunden samma krav på alla huvudmän. Men huvudmännens förmåga att svara upp mot den statliga styrningen varierar och brister i flera fall. Huvudmän tenderar i vissa lägen att betrakta de nationella målen för skolan som ambitiösa visioner, snarare än mål som faktiskt går att uppnå. Det resulterande glappet mellan statens styrning och huvudmännens förmåga att realisera den påverkar den statliga styrningens genomslag.

Det finns också statlig styrning som hindrar snarare än stödjer huvudmännen i deras arbete för måluppfyllelse. Riktade statsbidrag har visat sig försvåra huvudmännens planering av verksamheten, bidra till ökad administration och snedvridda huvudmännens prioriteringar. Den statliga tillsynen har fått kritik från både huvudmän och forskare för att vara felfinnande och byråkratisk i stället för att verka utvecklande och kvalitetsfrämjande. Överlappningar i skolmyndigheternas verksamheter och en omfattande produktion av styrdokument och stöd gör det också svårt för huvudmännen att orientera sig i den statliga styrningen. Samtidigt utgör styrningen av skolan bara en del av den samlade statliga styrning som träffar kommunerna.

Utredningens sammantagna bild är att den statliga styrningen av skolan i dag är överlastad. En anledning till det är att ny styrning tenderar att läggas till, utan att något tas bort. Statsbidrag staplas på varandra. Regelverk blir alltmer detaljerade. Den omfattande statliga styrningen är ett uttryck för skolans angelägenhet. Men den illustrerar också statsmakternas behov av att driva politik på ett område som i stor utsträckning är ett ansvar för kommuner och ett successivt ökat antal enskilda huvudmän. Den sammantagna effekten blir ett svåröverskådligt system som riskerar att begränsa det professionella handlings-

utrymmet och därmed också kvaliteten i den undervisning som eleverna får.

Samtidigt som staten riktar mängder av styrsignaler mot kommuner och andra huvudmän finns det också områden där huvudmännen är beroende av att staten uppfyller sina åtaganden och önskar ökade statliga insatser. Det gäller exempelvis kompetensförsörjningen till skolan, där det är staten som har ansvaret för att utbilda och legitimerade lärare. Staten måste säkerställa att det finns tillgång till utbildade lärare, och det har staten dessvärre inte lyckats med.

*Kommunernas styrning är alltför beroende av lokal kapacitet och politiska prioriteringar*

Kommunerna har ansvar att fördela resurser till både kommunala och fristående skolor samt till den kommunala vuxenutbildningen (komvux) och förfogar därmed över huvuddelen av den ekonomiska styrningen av skolan. Det är också kommunerna som har det yttersta ansvaret för att planera och dimensionera den utbildning som barn, ungdomar och vuxna enligt skolans författningar har rätt till och behöver.

Uppdraget är detsamma för alla kommuner. Men den kommunala styrningens faktiska utformning och innehåll varierar eftersom kommunerna skiljer sig åt på olika sätt. Vilka resurser skolan får, hur dessa fördelas och hur utbildningen organiseras och drivs är beroende av kommunernas ambition och effektivitet i olika avseenden. Eftersom utbildning bara är ett av kommunernas ansvarsområden, om än det största, påverkas styrningen också av hur andra åtaganden ser ut och vilka prioriteringar och avvägningar som kommunerna behöver göra utifrån de samlade behoven. Till det kommer det faktum att kommunerna är politiskt styrda organisationer som ibland har andra mål och prioriterar andra områden än vad riksdag och regering gör. Det går enligt utredningen att starkt ifrågasätta om de resulterande skillnaderna i kommunernas styrning är förenliga med målet om en likvärdig utbildning av hög kvalitet.

*Den finns en asymmetri i ansvar och befogenheter*

Ansvar och befogenheter är asymmetriskt fördelade och följs inte alltid åt i skolsystemet. Exempelvis är det staten som har befogenheten att styra utbildningens innehåll och tidsramar, men det är kommunen som har ansvar för att tilldela och fördela resurser till utbildningen.

Asymmetrin finns också längre ner i skolsystemet. Kommunerna ansvarar för att tilldela resurser till både kommunala och fristående skolor. Däremot skiljer sig befogenheterna för kommunen att på olika sätt råda över resursanvändningen. Medan kommunen har möjlighet att både styra och följa upp hur resurserna används i driften av de kommunala skolorna har den inga möjligheter att ställa krav på de enskilda huvudmännen. Så länge en enskild huvudman har tillstånd att bedriva verksamheten är kommunen skyldig att betala ut ersättning. Det gäller även om det finns misstankar om oegentligheter.<sup>1</sup>

Kommunerna har inte heller befogenheter att besluta om de fristående skolornas etablering och dimensionering, även om de kan yttra sig inför Skolinspektionens beslut om godkännande. Däremot behöver kommunerna förhålla sig till de enskilda huvudmännens beslut om etablering för att i sin tur kunna planera den egna verksamheten på ett sätt som säkerställer att kommunen kan uppfylla sitt ansvar att erbjuda och tillhandahålla utbildning.

Kommunen som styraktör påverkas av förändringar som uppkommer i driftsledet. Ett minskat elevantal i de kommunala skolorna – exempelvis till följd av minskade elevkullar eller en friskoleetablering – innebär på kort sikt att kostnaderna per elev stiger, om inte kommunerna lyckas hitta andra sätt att skära ner kostnaderna i sina skolor. I enlighet med principen om finansiering på lika villkor måste då hemkommunen höja bidraget per elev även till fristående skolor (däremot får kommunen inte kräva tillbaka pengar om motsatt situation uppstår). En nedläggning av en fristående skola kan å andra sidan innebära att kommunen med kort varsel behöver planera och dimensionera skolverksamheten på ett annat sätt. Om kommunen klarar att hantera ett ökat elevantal inom ramen för befintlig verksamhet kan det samtidigt innebära en minskad kostnad per elev och därmed ett sänkt bidrag per elev till de enskilda huvudmännen.

---

<sup>1</sup> För ett aktuellt fall, se exempelvis Skolvärlden 2021-11-24: "Efter alla turer – kritiserade Römosseskolan får skolpeng igen". <https://skolvarlden.se/artiklar/efter-alla-turer-kritiserade-romosseskolan-far-skolpeng-igen> (hämtad 2022-08-16).

Enskilda huvudmäns ansvar inom skolsystemet är formellt begränsat till den utbildning de själva bedriver. Men deras beslut om etablering och dimensionering, samt placeringen av elever på fristående och kommunala skolor, påverkar hur kommunerna kan styra utbudet och finansieringen av utbildningen. Enskilda huvudmän är därmed också i denna bemärkelse styraktörer som har inverkan på skolsystemet.

### *Styrningen begränsar det professionella handlingsutrymmet*

För skolans professionella innebär det komplicerade skolsystemet att de behöver förhålla sig till såväl nationella som lokala mål samt även hantera eventuella mållkonflikter som uppstår. Mängden styrning från både nationellt och lokalt håll medför också en ökad mängd uppföljning och administration. Samtidigt innebär skolans marknadsanpassning att professionerna behöver förhålla sig till konkurrensen om elever och i viss mån agera som marknadsförare, något som kan komma i konflikt med den professionella rollen.

Det finns en politisk ambition från riksdagen att stärka läraryrkets attraktionskraft och professionella status. I denna anda har staten bland annat infört legitimationskrav och satsat stora resurser på olika lönesatsningar riktade till lärare. Men de samlade effekterna av den statliga och lokala styrningen har i praktiken inneburit att utrymmet att utforma skolverksamheten utifrån den professionella kompetensen snarare har minskat. Ansvar för skolans kompetensförsörjning och lärarnas möjlighet till professionell utveckling är också splittrat och det saknas en samlad aktör.

### **Styrningen av skolan bör samlas på statlig nivå**

Utredningen anser att styrningen av skolan behöver bli mer sammanhållen och att antalet styraktörer behöver minska. Skolans ramverk i form av mål, regler och finansiering behöver hänga ihop på ett bättre sätt än i dag. Därför gör vi bedömningen att staten bör ta ett samlat ansvar för styrningen av skolan. Vid ett fullgånget förstatligande innebär det att staten bör ta över kommunernas roll som styraktör, inklusive den ekonomiska styrningen av skolan.

*En samlad styrning ger en enklare styrkedja*

Om styrningen av skolan koncentreras till den statliga nivån kan styrkedjan bli enklare. Staten sätter i ett sådant system målen för skolan och utformar det styrande regelverket på liknande sätt som i dag men ansvarar också för att tilldela och fördela resurser. Därmed stärks kopplingen mellan ambition och ekonomisk kapacitet i skol-systemet och de nationella målen för skolan kan få ett starkare genomslag i verksamheten.

Om styrningen samlas i staten kan också frågor om tillstånd, finansiering och tillsyn av enskilda huvudmän hållas ihop hos en och samma aktör. Därmed upphör den tudelning som finns i dag där staten ger tillstånd till fristående skolor, men kommunen finansierar dem. Den direkta koppling som i dag finns mellan kostnaden för den kommunala skolan och ersättningen till de enskilda huvudmännen upphör också. Därmed kommer inte längre ökade kostnader för offentliga skolor att automatiskt rendera högre ersättning till fristående skolor.

Att staten tar över kommunernas roll som styraktör innebär att skolan inte behöver konkurrera med andra kommunala verksamheter om tillgängliga resurser. Styrningen av skolan blir därmed oberoende av kommunernas förutsättningar, ekonomiska läge, politiska prioriteringar och administrativa kapacitet, vilket bör gynna likvärdighet och långsiktighet. En risk med att lyfta styrning från kommunal till statlig nivå är samtidigt att styrkedjan uppfattas som alltför lång. Hur den statliga styrningen organiseras blir därför en viktig fråga.

*Staten har incitament och kapacitet att finansiera och investera i systemgemensamma resurser*

Det finns både principiella och mer empiriskt grundade skäl till att den samlade styrningen av skolan bör ligga på statlig nivå.

Ett grundläggande skäl är att den långtgående decentraliseringen av det svenska skolsystemet har inneburit att beslut i vissa fall fattas på för låg nivå för att det ska vara ändamålsenligt för systemet som helhet. När varje kommun ansvarar för att tilldela och fördela resurser innebär det exempelvis att de samlade resurserna i skolsystemet inte i tillräcklig utsträckning fördelas utifrån elevernas behov. På motsvarande sätt finns det en risk för underinvesteringar i lärarnas och



rektorernas professionella utveckling när besluten fattas av varje huvudman för sig.

Andra beslut fattas inte alls, eftersom de just berör systemet som helhet, snarare än dess delar, och det inte finns någon utpekad ansvarig myndighet eller annan aktör. Det gäller exempelvis frågor om skolans kompetensförsörjning där ingen har ett samlat ansvar. Uppföljning och utvärdering av skolsystemet är andra delar som kan utvecklas, liksom standarder och tekniska lösningar för digitalisering och informationsöverföring, där utvecklingen går långsamt. Avsaknaden av en myndighet med samlat ansvar för styrningen gör att vissa frågor av operativ karaktär i dag i stället landar hos regeringen.

Ett samlat statligt ansvar skapar utrymme för gemensamma lösningar för olika processer och funktioner i skolan. Det minskar också risken för luckor och frågor som faller mellan stolarna. Staten har dessutom, i jämförelse med kommunerna, större möjligheter att dra nytta av skalfördelar. Alla kommuner har inte tillräcklig kapacitet för att styra skolan på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det gäller exempelvis förmågan att analysera verksamhetens resultat samt fördela och följa upp resurserna. Att samla styrningen hos staten ger bättre förutsättningar att samla kompetens för en effektiv styrning och ledning.

*Den ekonomiska styrningen är en central komponent i ett statligt systemansvar*

En central del av en samlad statlig styrning är en nationell resursfördelning. Kommunerna är i dag viktiga styraktörer i och med att de ansvarar för den ekonomiska styrningen av skolan. Med den ekonomiska styrningen följer också ett legitimt intresse av att även styra verksamhetens innehåll på olika sätt, genom lokala mål, prioriteringar och satsningar.

Utredningen ser flera problem med att resursfördelningen är ett kommunalt ansvar. Skolans finansiering blir i alltför stor utsträckning beroende av kommunernas ekonomiska situation, deras prioriteringar mellan olika kommunala angelägenheter samt deras kapacitet att analysera och ta hänsyn till verksamhetens behov i resursfördelningen. De variationer som uppstår är svåra att förena med ambitionen om en likvärdig skola.

Utredningens analyser av resursfördelningen tyder på att de samlade resurserna i skolsystemet inte i tillräcklig utsträckning fördelas utifrån elevernas behov och förutsättningar. Sambandet mellan elevernas förutsättningar i olika kommuner och de resurser som kommunerna satsar på skolan är för svagt.

Staten bör därför ta över kommunernas ansvar för att tilldela och fördela resurser till skolan. Vid ett fullgånget förstatligande innebär det att staten som systemansvarig bör fördela resurser både till den statliga huvudmannen och till enskilda huvudmän enligt en nationellt bestämd resursfördelningsmodell. Genom ett nationellt resursfördelningssystem kan de samlade resurserna i skolsystemet användas mer effektivt och i högre grad fördelas efter elevernas behov. Skolans finansiering blir därigenom inte beroende av kommunernas ekonomiska förutsättningar eller olika lokala politiska prioriteringar.

De ekonomiska förutsättningarna och politiska prioriteringarna kan skifta över tid även på den statliga nivån. Men förutsättningarna för en långsiktigt stabil och likvärdig finansiering av skolan över landet bör trots det vara bättre med en nationell resursfördelningsmodell.

Resursfördelningsmodellen behöver vara transparent och begriplig för att uppfattas som legitim. För de enskilda huvudmännen innebär ett nationellt och likvärdigt system för resursfördelning en större förutsägbarhet. Det bör stärka de enskilda huvudmännens tillit till systemet och därmed också minska risken för överklaganden och rättsprocesser.

I kapitel 13 utvecklar vi våra bedömningar om ekonomisk styrning och resursfördelning.

### **Statens styrning bör vara sammanhållen, funktionell och långsiktig**

Utredningen menar att en samlad statlig styrning har förutsättningar att stärka skolsystemets kapacitet i olika avseenden. Samtidigt bör det påpekas att statlig styrning inte är en lösning på allt. Ambitionen för den statliga styrningen av kommunerna är att den ska utformas utifrån ett helhetsperspektiv som ska beaktas vid valet och utformningen av olika styrinstrument. Såväl den ekonomiska styrningen som övrig styrning behöver enligt regeringen vara ändamålsenligt utformad och motsvara de behov som både staten och kommunsektorn

har.<sup>2</sup> Men erfarenheter från såväl skolan som andra politikområden visar att staten har svårt att alltid leva upp till sina egna ambitioner. Hur styrningen utformas i praktiken är därför avgörande för om förutsättningarna realiserar.

Ett samlat statligt ansvar för styrningen innebär inte att staten ska styra mer på alla områden. Som vi pekar på ovan finns det flera delar i statens befintliga styrning som inte är ändamålsenlig. Vi gör bedömningen att staten utifrån sitt systemansvar bör utforma sin samlade styrning så att den stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet. Det innebär att staten behöver se över och vid behov ompröva den nuvarande styrningens inriktning, omfattning och utformning, något som vi utvecklar i kommande avsnitt.

### *Styrningens olika delar behöver bilda en helhet*

Bara för att styrningen samlas i staten kommer det inte per automatik att leda till ett sammanhållet skolsystem. Styrningen behöver också vara sammanhållen. Med det menar utredningen att de olika delarna i styrningen måste samspela så att de sammantaget bidrar till ett skolsystem med kapacitet att erbjuda en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Den juridiska, ekonomiska och ideologiska styrning som sätter skolsystemets ramar behöver dessutom kompletteras med olika former av stöd och kapacitetshöjande insatser riktade till aktörerna i systemet. Det innebär att staten behöver bygga upp systematiska kontakter med alla huvudmän. Styrverktyg behöver också anpassas både till nya ansvarsförhållanden och till varandra för att undvika otydlighet, luckor och dubbelarbete. Så långt som möjligt bör staten eftersträva att samla och samordna liknande verktyg och åtgärder under ett gemensamt paraply för att underlätta för skolans olika intressenter. Det gäller exempelvis olika typer av stödinsatser. Staten behöver också vid utformningen av styrningen beakta den stora variation som präglar gruppen av huvudmän. De delar av styrningen som inte är ändamålsenliga bör fasas ut.

---

<sup>2</sup> Prop. 2021/22:1 Budgetproposition för 2022. Utgiftsområde 25.

*Styrningen bör inriktas mot skolsystemets långsiktiga utveckling*

Skolan har länge varit ett reformtätt område. Den politiska styrningen av skolan har blivit mer kortsiktig och operativ. Olika riktade statsbidrag, vid sidan av skolans ordinarie finansiering, har ökat i omfattning och antal. Samtidigt saknas det en organisation eller fast struktur för löpande utvärdering av skolsystemet. Trots stora reformer har också inslagen av reformutvärdering varit begränsade.

En samlad och sammanhållen statlig styrning behöver inriktas mot skolsystemets långsiktiga utveckling. Mål, innehåll, finansiering, kompetensförsörjning, uppföljning och utvärdering behöver alla ha ett långsiktigt perspektiv.

Förutsättningarna för långsiktighet gynnas rimligen av att styrningen samlas i staten och att antalet styraktörer blir färre. Men det förutsätter också att politiken klarar att avstå från att styra bort från den långsiktiga inriktningen. För att ett fullgånget förstatligande ska vara genomförbart behöver det därför, enligt utredningen, finnas en politisk samsyn om såväl reformen i sig som om inriktningen på den fortsatta styrningen.

*En samlad statlig styrning innebär inte att staten ska styra allt*

Statens systemansvar omfattar systemövergripande frågor och innebär inte att staten övertar huvudmannens eller professionens ansvar. Även i ett skolsystem med ökat statligt ansvar kommer det att vara huvudmannen för utbildningen, statlig eller enskild, som ansvarar för utbildningens måluppfyllelse och kvalitet.

Statens systemansvar för skolan innebär inte heller att staten ska styra hur professionerna lägger upp sitt arbete. Rektorer, lärare och annan pedagogisk och elevvårdande personal bör ha ett mandat att hantera det löpande arbetet på skolorna utifrån sin professionella kompetens.

*Statens styrning behöver skapa utrymme åt professionen*

Vilket handlingsutrymme som professionen har beror till stor del på hur arbetet organiseras i verksamheten. Men det professionella utrymmet påverkas också av hur skolsystemet är utformat och styrs.

En faktor som har lyfts alltmer i diskussionen om det professionella handlingsutrymmet är skolans tilltagande juridifiering. En ökad juridifiering har bland annat sin grund i att skydda den enskilda elevens rättigheter. Men samtidigt ökar också behoven av att verksamheten ska göra sig granskningsbar samt kraven på dokumentation, ibland för säkerhets skull och för att ha ryggen fri. Vid en lämplighetsbedömning kan pedagogiska eller didaktiska aspekter få stå tillbaka för en rättslig tolkning. Det tar tid och kraft från skolans professioner och påverkar deras roller och mandat.

Andra saker som tar tid och kan begränsa det professionella handlingsutrymmet är hanteringen av mängden mål och styr signaler. Dessa är en följd av den delade styrningen mellan stat och kommun samt marknadsanpassningen och konkurrensen om elever. Skolans marknadsanpassning medför att lärare dels förväntas delta i marknadsföringen av skolan, dels behöver hantera påtryckningar från både vårdnadshavare och rektorer om att exempelvis sätta andra (högre) betyg än vad lärarnas professionella bedömning medger.

En samlad statlig styrning kan bidra positivt till professionens handlingsutrymme genom att styrkedjan blir enklare. Men att hantera den problematik som skolans professionella upplever till följd av en ökad juridifiering eller marknadsanpassning kräver något mer. Här behöver staten i sin roll som systemansvarig utforma sin styrning så att den motverkar negativa konsekvenser för professionen och i slutändan för eleverna. Det handlar exempelvis om hur staten utformar sin tillsyn och uppföljning samt vilka regler staten ställer upp för etablering av skolor och resursfördelning. Det handlar också om att avstå från detaljstyrning.

### *Staten behöver rensa och justera i den befintliga styrningen*

Den styrning som staten redan ägnar sig åt behöver anpassas till de förändrade ansvarsförhållandena i ett statligt skolsystem. Utredningen anser att vissa delar av den befintliga styrningen kan tas bort mer eller mindre helt när styrningen samlas i staten. Det gäller exempelvis de riktade statsbidragen. I vissa fall kan det fortfarande vara motiverat med riktade bidrag av olika slag, men regeringen bör vara återhållsam med att införa nya statsbidrag. Färre statsbidrag innebär

minskad administration både för staten som styraktör och för huvudmännen. Det ger också huvudmännen bättre planeringsförutsättningar.

Staten bör också kunna rensa i den juridiska styrningen. Den befintliga juridiska styrningen av skolan är utformad för ett skolsystem där staten genom olika typer av regler ska förmå en mängd andra aktörer – kommuner i sin roll som både hemkommun och huvudman samt enskilda huvudmän – att utforma sin verksamhet på ett visst sätt. Och sedan i efterhand genom tillsyn kontrollera att reglerna följs.

Med en samlad statlig styrning förfogar staten över fler styrmedel än tidigare, framför allt den ekonomiska styrningen. Styrningen av skolan behöver inte gå via kommunen, utan staten är ensam styraktör. I ett fullgånget förstatligande ansvarar också staten själv för att bedriva huvuddelen av all skolverksamhet. Dessa omständigheter ger rimligen staten möjligheter att ompröva delar av regelstyrningen för att undvika onödig detaljstyrning och mildra de negativa konsekvenserna av den tilltagande juridifieringen av skolan. Det innebär inte att skolan ska sakna regler. Tydliga ramar för verksamheten och uppdraget kan tvärtom underlätta för professionen och minska osäkerhet.<sup>3</sup> Dessutom finns de enskilda huvudmännen kvar, och regelverket måste vara tillräckligt tydligt för att kunna säkra likvärdiga villkor för eleverna oavsett om de finns i en skola eller verksamhet hos den enda statliga huvudmannen eller hos någon av de hundratals enskilda huvudmännen.

Ett led i förenklingsarbetet bör vara att se över och vid behov rensa bland skolans olika styrande och stödjande dokument. En samlad översyn av de olika styrdokument som rör huvudmannens arbete samt av stödjande dokument som allmänna råd, rekommendationer, kommentarer, vägledningar och stödmaterial som myndigheterna på skolområdet i dag producerar kan identifiera överlappningar, inaktuellt material och bidra till en ökad tydlighet och systematik i statens kommunikation. Ambitionen bör vara att det ska vara lätt för skolans olika intressenter att både hitta information och förstå vad staten vill och kan erbjuda.

Även tillsynen behöver anpassas till förändrade ansvarsförhållanden. Över lag kan ökade möjligheter för staten att styra direkt och på förhand medföra ett mindre behov av att kontrollera och granska

---

<sup>3</sup> Fredriksson, Anders (2018): *Lärarkyrkan och den politiska styrningen av skolan*. I: Jarl, Maria & Pierre, Jon (red). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups. Fredriksson, Anders (2010): *Marknaden och lärarna. Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Göteborgs universitet.

i efterhand. Det kan bidra till att dämpa en del av de negativa effekter som noterats med dagens system för tillsyn, som bidrar till en omfattande administration, överdokumentation och styrning mot att göra verksamheten granskningsbar.

Skolinspektionens tillsyn används för att kontrollera om en verksamhet uppfyller lagar och andra föreskrifter. Det finns olika typer av tillsyn (se avsnitt 8.2.3). Under senare år har Skolinspektionen gjort en omställning mot en mer situationsanpassad tillsyn för att i större uträkning kunna agera snabbt utifrån signaler om allvarliga brister. Vi menar att denna utveckling kan stärkas än mer så att tillsynen uteslutande riktas mot verksamheter med hög riskbild för att inte uppfylla kraven i lagstiftning och andra författningar. Därigenom kan tillsynen säkra en lägstanivå inom skolsystemet utifrån den enskilda elevens rättssäkerhet. Att säkerställa att varje elev verkligen får det eleven har rätt till kan komma att ställa andra krav på tillsynens utgångspunkter. Lagar och andra bestämmelser behöver kunna bedömas ur ett helhetsperspektiv och inte bara i detalj utifrån enskilda paragrafer.

Utifrån ett rättssäkerhets- och likvärdighetsperspektiv ska staten i sin tillsyn behandla alla huvudmän, skolor och verksamheter på ett likvärdigt sätt. I statens systemansvar ingår att säkra att alla huvudmän, skolor och verksamheter i skolsystemet lever upp till författningarnas krav så att eleverna tillförsäkras en likvärdig utbildning av god kvalitet. Tillsynen behöver ha skarpa verktyg för att förhindra att verksamhet som inte når upp till kraven får fortsätta. Riksdagen har under 2022 beslutat att det ska införas en möjlighet att ge kommunala skolor verksamhetsförbud, vilket inte har varit möjligt med tidigare lagstiftning.<sup>4</sup> Motsvarande regel i ett statligt skolsystem skulle innebära att den myndighet som ansvarar för tillsyn inte bara ska ha möjlighet att stänga fristående skolor, utan också bör ha mandat att stänga statliga skolor som uppvisar allvarliga missförhållanden.

Men det är enligt utredningen samtidigt rimligt att skillnaderna mellan olika huvudmän får genomslag i hur tillsynen bedrivs. Staten behöver utveckla former för att utöva tillsyn av sin egen verksamhet på ett trovärdigt sätt. Redan i dag granskar Skolinspektionen staten när det gäller specialskolan och sameskolan. Skolinspektionen granskar också verksamheten vid särskilda ungdomshem och för intagna i

---

<sup>4</sup> Prop. 2021/22:45 *Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister*. Bet. 2021/22:UbU10, rskr. 2021/22:136.

kriminalvårdsanstalt (som Kriminalvården ansvarar för). Även Inspektionen för vård och omsorg (IVO) utövar viss tillsyn av statlig verksamhet. Men med ett statligt huvudmannaskap för hela det offentliga skolväsendet kommer staten att utöva tillsyn av sig själv i mycket hög utsträckning. Givet att staten har fler verktyg att tillgå i styrningen av den egna skolverksamheten är det enligt utredningen inte orimligt att tillsynen, utifrån både ett riskbaserat förhållningssätt och ett effektivitetsperspektiv, riktas mer mot de enskilda huvudmän som staten i mindre utsträckning har kontroll över och som kan ha svårare att upprätthålla en tillräcklig kapacitet.

*Staten kan behöva styra på olika sätt för att villkoren för eleverna ska bli likvärdiga*

Enligt rådande principer ska lika villkor gälla mellan fristående och offentliga skolor. Det genomsyrar dagens regelverk för skolan. Samtidigt påverkas villkoren för huvudmännen, och därmed också för eleverna, även av annan lagstiftning beroende på huvudmännens övergripande ansvar och verksamhetsform. Exempelvis har ett aktiebolag i grunden ett annat syfte och lyder under ett annat regelverk än en kommun eller statlig myndighet.

Enligt utredningen bör utgångspunkten för styrningen av skolan vara att säkra att eleverna får delta i en skolverksamhet som kan bedrivas så att alla elever får likvärdiga förutsättningar. Det innebär att delar av dagens regelverk kan behöva anpassas mer till att olika typer av huvudmän verkar utifrån helt olika grundförutsättningar i lagstiftningen. Vår grundhållning är att alla elevers rätt till en likvärdig utbildning i en sådan möjlig översyn av regelverket bör väga tyngre än principen om lika villkor för huvudmän.

*Staten behöver styra mer på vissa områden*

Den generella ingången vid utvecklingen av den statliga styrningen bör vara att förenkla och förtydliga styrningen för att frigöra kapacitet både i huvudmannaledet och på skolorna och i verksamheterna. Men i vissa fall kan det enligt utredningen krävas mer styrning för att underlätta för huvudmännen och förtydliga vad det är som gäller. Det



rör exempelvis it-området där det finns ett behov av gemensamma standarder och riktlinjer och ett underskott på gemensam reglering.

*Staten behöver organisera styrningen på ett funktionellt sätt*

Staten bör arbeta med hur styrningen organiseras för att i största möjliga utsträckning dra nytta av synergieffekter och undvika dubbelarbete, luckor eller att statens olika roller blir otydliga. I det ingår att ta ställning till vilka funktioner som bör ha en gemensam organisation och vad som bör organiseras separat.

### **12.1.2 Staten bör ta ett större ansvar för planering och dimensionering av skolsystemet**

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör staten som systemansvarig ta ett större ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning i olika skolformer för att säkra likvärdighet och effektivitet i skolsystemet. Beroende på skolform kan ansvaret se olika ut. Inom ramen för systemansvaret bör staten

- ansvara för ett gemensamt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan. Staten bör också ansvara för att alla skolpliktiga barn har en skolplacering samt hålla ett samlat register över elever och deras skolplaceringar.
- ta fram regionala planeringsunderlag för att bedöma arbetsmarknadsbehov och efterfrågan på utbildning inom gymnasieskolan. Staten bör också ha ansvaret för en gemensam antagningsorganisation för alla huvudmän och utbildningar på regional nivå.
- ta fram regionala planeringsunderlag utifrån vuxnas behov och efterfrågan samt arbetsmarknadens behov inom kommunal vuxenutbildning.

Ansvaret för att främja en effektiv planering och dimensionering av skolsystemet bör även omfatta etableringen av fristående skolor. Vid prövningen av tillstånd bör staten kunna ta hänsyn till hur en friskoleetablering påverkar det lokala skolsystemet i stort samt

till systemets förmåga att svara upp mot både individens och samhällets behov av utbildning på ett kostnadseffektivt och likvärdigt sätt. Det kan ske på flera olika sätt, exempelvis genom att staten

- ställer högre krav på att det utöver individens efterfrågan också ska finnas ett allmänintresse av etableringen för att den ska godkännas
- ökar kvaliteten och enhetligheten i analyserna av konsekvenserna av en friskoleetablering
- utvecklar grunderna för bedömningen av negativa följder så att de tydligt omfattar likvärdighetsaspekter
- sätter ramar för antalet skolplatser i skolsystemet för att motverka kostnadsdrivande överetablering.

### **Planering och dimensionering av utbildningsutbudet präglas av ett bristande helhetsperspektiv**

*Kommunen har utbudsansvar men kan inte styra dimensioneringen*

Hemkommunen är den styraktör som i dag har ansvaret för att erbjuda och anordna grundskola, gymnasieskola och komvux för sina invånare. Hemkommunen ska också ytterst bevaka att skolpliktiga barn får den utbildning de har rätt till. Därmed har hemkommunerna ett så kallat utbudsansvar för utbildning.

Men hemkommunen är inte den enda aktör som erbjuder utbildning till invånarna i kommunen. Andra kommuner, regioner och enskilda huvudmän kan också erbjuda utbildningsplatser till barn, unga och vuxna i kommunen. Det innebär att hemkommunerna trots sitt utbudsansvar inte fullt ut förfogar över dimensioneringen av utbildningen för alla skolformer.

*Grundmodellen är att varje huvudman själv planerar sitt utbud*

Någon skolsystemsgemensam planering och dimensionering av utbildningsutbudet för grund- och gymnasieskolan finns inte i dag. Inom gymnasieskolan är det vanligt med samverkan mellan kommuner, men samverkan hanterar i första hand ansökan, antagning och

kostnadsfördelning och inte hur det samlade utbudet av utbildning ska se ut.<sup>5</sup> Enskilda huvudmän planerar och dimensionerar själva sin utbildning.

Inom komvux är det också vanligt med samverkan mellan kommuner. Men denna samverkan varierar och kan vara mer eller mindre formaliserad. Samverkan inom komvux syftar ofta till att ge elever möjlighet att ta del av ett större utbildningsutbud, men det innebär inte per automatik att kommuner även planerar utbudet gemensamt. I stället fattas besluten om utbud och dimensionering av varje huvudman för sig.

Ingen aktör i skolsystemet har därmed mandat eller förutsättningar att ta ansvar för att det samlade utbudet av utbildning är samhälls-effektivt, resurseffektivt och likvärdigt. I stället präglas planeringen och dimensioneringen av utbildning i stor utsträckning av konkurrens mellan huvudmän och skolor.

## Staten bör främja en effektiv planering och dimensionering av grundskolan

Inom ramen för kommunernas ansvar för att tillhandahålla och anordna utbildning inom grundskolan planerar och dimensionerar hemkommunen i dag den offentligt anordnade grundskoleutbildningen.

Grunden för planering och dimensionering av grundskolan är alla elevers rätt att gå i en skola nära hemmet.<sup>6</sup> Hur många elever det finns och var de bor är därmed de viktigaste parametrarna vid planering och dimensionering av grundskoleutbildning.

Men elever och vårdnadshavare har också möjlighet att önska en annan skola än den närmaste. Skollagen anger att kommunen i första hand ska placera en elev vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå.<sup>7</sup> Elever och vårdnadshavare har också möjlighet att önska en fristående skola och i vissa fall även en skola i en annan kommun.

---

<sup>5</sup> SOU 2020:22 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

<sup>6</sup> 10 kap. 29–30 §§ skollagen (2010:800).

<sup>7</sup> 9 kap. 15 § och 10 kap. 30 § skollagen.

*Rörlighet på skolmarknaden skapar en osäkerhet om efterfrågan på kommunala platser i grundskolan*

Ökad valfrihet för eleverna och vårdnadshavarna, etableringen av fristående skolor och konkurrensen mellan huvudmän och skolor har gjort kommunernas planeringsarbete mer komplicerat. Om planering och dimensionering inom grundskolan en gång i tiden var liktydigt med att beräkna elevkullarnas förändringar och människors flyttmönster, så behöver kommunerna i dag också försöka prognostisera elevernas efterfrågan på skolplatser i olika skolor och samtidigt ta höjd för förändringar i det samlade utbudet av skolplatser till följd av etableringar eller nedläggningar av fristående skolor. Beroende på hur det lokala skolsystemet ser ut kan denna uppgift vara mer eller mindre utmanande och kostsam (se avsnitt 5.2.1).

En grundläggande svårighet är att elevernas och vårdnadshavarnas preferenser inte alltid är kända i förväg. Söktryck tidigare år, elevenkäter och liknande är verktyg som kommunerna kan använda, men förekomsten av fristående skolor med egna köer och nyetableringar eller nedläggningar av skolor kan förändra prognoserna. Det innebär att arbetet med planering och dimensionering alltid sker med en viss osäkerhet.

Behovet av förutsägbarhet är också en anledning till att många fristående skolor har ett system där elever och vårdnadshavare kan anmäla intresse för en skolplats långt i förväg och ställa sig i kö. För skolan innebär det att man får en tydligare bild av hur stort intresset för en plats på den aktuella skolan är. Å andra sidan kan skolan inte veta hur många andra skolor eleven står i kö till.

*Staten bör ansvara för ett system för önskemål och beslut om placering i grundskolan*

I ett statligt skolsystem övergår utbudsansvaret från kommunerna till en statlig huvudmannorganisation (se vidare i avsnitt 15.1.2). Men utredningen gör också bedömningen att staten, inom ramen för sitt systemansvar för skolan, bör ta ett större ansvar för en effektiv planering och dimensionering av grundskolan.

Planering och dimensionering inom grundskolan behöver ta hänsyn till att både efterfrågan och utbud av skolplatser varierar över tid, ibland även på kort sikt. För en effektiv planering och dimensionering

är det därför inte tillräckligt med befolkningsprognoser och kunskap om elevkullarnas storlek. Det krävs också kunskap om elevernas preferenser och sökmönster.

Utredningen om en mer likvärdig skola har tidigare föreslagit ett nationellt skolvalssystem för grundskolan för att trygga ansökan och antagning till grundskoleutbildning på lika villkor,<sup>8</sup> och Skolverket har ett uppdrag att lämna förslag på hur ett gemensamt skolvalssystem kan organiseras och genomföras.<sup>9</sup>

I ett statligt skolsystem bedömer vi att staten i rollen som systemansvarig bör utveckla och driva ett system för önskemål och beslut om placering i grundskolan som förutom de statliga skolorna även omfattar de fristående skolorna. Ett sådant system kan underlätta planeringen och dimensioneringen av utbildningen för alla huvudmän, både den statliga huvudmannorganisationen och de enskilda huvudmännen. Genom att alla skolor och elever omfattas av systemet blir det tydligare för huvudmän, elever och vårdnadshavare hur den reella efterfrågan på skolplatser ser ut. Därmed kan huvudmännen, såväl den statliga som enskilda, göra bättre prognoser och också anpassa utbudet av skolplatser till den faktiska efterfrågan. Det ger förutsättningar för ett mer resurseffektivt system. Ett gemensamt system kan också öka rättssäkerheten för eleverna. Skolinspektionen har tidigare funnit brister i flera fristående grundskolors arbete med mottagande och urval.<sup>10</sup>

Till systemet bör staten knyta relevant information om de skolor som ingår i systemet för att underlätta välinformerade önskemål, till exempel om skolornas personal, kostnader och resultat. Det finns en problematik kring att samla in och offentliggöra information om fristående skolor, eftersom de delvis lyder under annan lagstiftning och inte omfattas av samma bestämmelser om offentlighet och sekretess som den allmänna skolan. Regeringen har tillsatt en särskild utredning för att finna en lösning på detta problem.<sup>11</sup> Grundprincipen bör, enligt vår uppfattning, vara att alla huvudmän och skolor i skolsystemet ska ha samma skyldighet att lämna information så att den kan göras tillgänglig för elever, vårdnadshavare och andra intressenter.

<sup>8</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

<sup>9</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. 2022-06-30. U2022/02561.

<sup>10</sup> Skolinspektionen (2022): *Fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola*.

<sup>11</sup> Dir. 2021:89 *En långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet*. Dir. 2022:10 *Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen (U 2021:04)*.

Ett viktigt värde med ett gemensamt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan är att det blir enklare för alla elever och vårdnadshavare att skaffa sig och uttrycka en preferens för en skola, eftersom alternativen blir kända och sökbara på ett tydligare sätt. Därmed blir processen mer likvärdig och rättssäker. En ökad transparens i sök- och urvalsprocessen bör minska risken för att individers olika kunskap om alternativ och faktiska möjligheter att önska skola kan leda till en för både individen och samhället kostsam skolsegregation.

Ett skolvalssystem behöver kunna ta hänsyn till vissa lokala förhållanden. Inte minst gäller det hur de faktiska färdvägarna till skolorna ser ut, något som kräver viss lokalkännedom. I den modell som Utredningen om en mer likvärdig skola har föreslagit skulle Skolverkets regionala organisation få ansvaret för att hantera ansökningar om placeringar respektive mottagande vid skolenheter.<sup>12</sup> I den modell för ett statligt skolsystem som vi beskriver här bör det i stället vara den systemansvariga myndighetens regionala organisation som skulle hantera skolvalet.

### Staten bör ansvara för att alla skolpliktiga barn har en skolplacering

Skyldigheten för det allmänna att tillhandahålla och anordna grundläggande utbildning bygger på att alla barn som omfattas av skolplikt har rätt till kostnadsfri utbildning i allmän skola.<sup>13</sup> Ansvaret för att på olika sätt bevaka och följa upp att skolplikten efterlevs är i dag delat mellan vårdnadshavarna, huvudmannen och hemkommunen.

- Vårdnadshavaren ska se till att barnet fullgör sin skolplikt, det vill säga kommer till skolan.<sup>14</sup> Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och det beror på att vårdnadshavaren inte har uppfyllt sina skyldigheter kan hemkommunen förelägga vårdnadshavaren att fullgöra dem.<sup>15</sup>
- Alla huvudmän ska se till att skolpliktiga elever i den egna verksamheten fullgör sin skolgång.<sup>16</sup> Om en elev har upprepad eller längre frånvaro är det rektorns ansvar att skyndsamt utreda från-

<sup>12</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

<sup>13</sup> 7 kap. 3 § skollagen.

<sup>14</sup> 7 kap. 20 § skollagen.

<sup>15</sup> 7 kap. 23 § skollagen.

<sup>16</sup> 7 kap. 22 § skollagen

varon i samråd med eleven, vårdnadshavaren och elevhälsan. Rektorn ska också anmäla frånvaron till huvudmannen.<sup>17</sup> När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet med en annan huvudman än hemkommunen, eller det har inletts en utredning om elevens frånvaro, ska huvudmannen snarast meddela hemkommunen om det.<sup>18</sup>

- Hemkommunen har ett ansvar att se till att skolpliktiga barn får den utbildning de har rätt till även om de går i en skola med annan huvudman. Om en elev har upprepad eller längre frånvaro ska hemkommunen vid behov samordna insatser med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.<sup>19</sup>

### *Det finns brister i uppföljningen av elevers skolplacering*

En viktig del i skolpliktsbevakningen är att säkerställa att alla barn har en skolplacering. På detta område har Skolinspektionen i sin tillsyn identifierat brister, både när det gäller kommunernas kontroll av vilka barn som är folkbokförda hos respektive kommun och i kontrollen av att folkbokförda barn är inskrivna vid en skolenhet. Myndigheten har också funnit brister i besluten om undantag från skolplikten, som fattats utan tillräckligt underlag (se också avsnitt 5.3.3).<sup>20</sup>

Även Riksrevisionen har pekat på att lagstiftningen är otydlig när det gäller vad som krävs för ett beslut om undantag från skolplikten, vilket medför att kommuner och beslutsfattare inom kommunen tillämpar lagstiftningen olika.<sup>21</sup>

### *Staten bör bevaka att alla barn har en skolplacering*

Att bevaka skolpliktens fullgörande kräver system, kunskap och kompetens som kan vara svåra för en enskild kommun att uppbåda och upprätthålla. Det gäller den administrativa kapaciteten att bevaka hur elever rör sig mellan skolor och kommuner, men också kunskapen om och förmågan att tillämpa lagstiftningen på ett korrekt sätt, inte

<sup>17</sup> 7 kap. 19 a § skollagen.

<sup>18</sup> 7 kap. 22 § skollagen.

<sup>19</sup> 7 kap. 21 § skollagen.

<sup>20</sup> Skolinspektionen (2020): *Kommunernas ansvarstagande för skolplikten och ledigheter med mera – en tematisk tillsyn.*

<sup>21</sup> Riksrevisionen (2019): *Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn.* RiR 2019:37.

minst vid utfärdandet av ett eventuellt vite. Vid ett fullgånget förstatligande gör utredningen därför bedömningen att staten i sin roll som systemansvarig bör ha det yttersta ansvaret för att alla skolpliktiga barn har en skolplacering. I detta ansvar bör det också ingå att pröva ärenden om undantag från skolplikten och ärenden om vitesföreläggande av vårdnadshavare.

För att staten ska kunna säkerställa att alla barn verkligen har en skolplacering behöver staten ha rutiner för att följa upp barnens skolplaceringar. Det nationella systemet för önskemål och beslut om skolplacering som vi beskrivit tidigare i detta avsnitt bör kunna användas för skolpliktsbevakning. För att det ska vara möjligt bör alla huvudmän, såväl den statliga som de enskilda, vara ålagda att rapportera till den systemansvariga myndigheten när elever slutar vid skolan eller uppvisar omfattande frånvaro, på motsvarande sätt som de i dag ska informera hemkommunen. Därigenom får den systemansvariga myndigheten hela tiden aktuella uppgifter om barnens skolplaceringar. Registret över skolplaceringar behöver också vara kopplat till folkbokföringsregistret för att säkerställa att alla skolpliktiga barn har en skolplacering. I princip innebär det att staten skulle skapa ett heltäckande elevregister för skolpliktiga barn i hela landet och av deras skolplaceringar.

En stor fördel med ett nationellt register över elever och deras skolplaceringar är att det minskar risken för att barns skolgång faller mellan stolarna, exempelvis vid flytt från en kommun till en annan. De juridiska förutsättningarna för ett register av det här slaget behöver dock utredas ytterligare eftersom många olika rättsområden berörs, såsom offentlighet och sekretess, förvaltningsrätt, dataskyddsförordningen (GDPR) samt särskild registerförfattning. Men i princip är det samma elevregister som varje kommun redan behöver ha i dag, bara att det skulle omfatta alla elever i landet.

För att informationen i ett nationellt elevregister ska vara tillförlitlig krävs det att alla huvudmän skyndsamt rapporterar in om elever slutar vid en av huvudmannens skolor. Tidigare granskningar har visat att enskilda huvudmän ibland dröjer med att rapportera när elever slutar. Det har också funnits problem i överlämningen mellan kommuner, där hemkommunen inte alltid får information från skolkommunen när elever börjar och slutar. Några överlämningar mellan kommuner kommer i ett statligt skolsystem inte längre att vara aktuella. Men eftersom elever kan röra sig även mellan den statliga huvud-



mannens skolor är det fortsatt viktigt att rapporteringen fungerar, inte minst mellan den statliga huvudmannorganisationen och den systemansvariga myndighet som hanterar skolplaceringar.

Barn som är asylsökande har ingen skolplikt men har rätt att gå i skola från och med höstterminen det år de fyller sex år. I dag kan Migrationsverket på föräldrarnas uppdrag informera kommunen om att en familj bor där. I ett statligt skolsystem bör Migrationsverket i stället informera den systemansvariga myndigheten som ansvarar för skolplaceringar, så att barnet kan få en skolplats.

I ett statligt skolsystem kommer elever och vårdnadshavare inte längre att kunna kontakta en huvudman direkt om man önskar plats i någon av huvudmannens skolor, exempelvis vid flytt. Alla skolplaceringar behöver gå genom den ansvariga myndigheten. För att det här inte ska fördröja fullgörandet av skolplikten behöver myndigheten vara tillgänglig och ha effektiva handläggningsrutiner.

## **Staten bör styra och samordna planering och dimensionering av gymnasieskolan**

### *Konkurrens om elever leder till en skev dimensionering av gymnasieutbildning*

Den geografiska basen för gymnasieskolan skiljer sig från grundskolans. Gymnasieelever är äldre och kan röra sig över större avstånd. På så sätt är planering och dimensionering av utbildning i gymnasieskolan mer regional än lokal. Inom gymnasieskolan är det också möjligt att starta riksrekryterande utbildning om det finns nationell efterfrågan och nationellt intresse av utbildningen.<sup>22</sup> Men det är fortfarande hemkommunen som har utbudsansvaret och därmed ett grundläggande ansvar för att planera och dimensionera utbildningen. Detta arbete präglas av konkurrensen mellan huvudmän och skolor. När Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola granskade gymnasieutbudet identifierades flera brister:

- Utbudet av gymnasieutbildning matchar inte arbetsmarknadens behov, vilket påverkar den samhällsekonomiska effektiviteten. En anledning till det är konkurrensen mellan huvudmän och skolor. Utredningen uttryckte det som att ”konkurrensen om elever riske-

---

<sup>22</sup> 5 kap. 12, 12 a och 19 §§ gymnasieförordningen (2010:2039).

rar att flytta fokus från elevernas behov av utbildning till huvudmännens behov av elever”.<sup>23</sup> Utredningen exemplifierade bland annat med förekomsten av skolor som lockar med profiler som i ett kortsiktigt perspektiv kan attrahera ungdomar, men som har en mycket svag arbetsmarknadsanknytning (exempelvis e-sport).<sup>24</sup>

- Utvecklingen har gått mot fler men mindre gymnasieskolor. När flera små skolor inom ett och samma pendlingsområde erbjuder ett likartat utbildningsutbud leder det till sämre resurseffektivitet.
- Tillgången till de olika nationella programmen i gymnasieskolan är över lag god, men elever som inte är behöriga till nationella program har ofta begränsade valmöjligheter till följd av ett snävt utbud i hemkommunen. Det innebär att tillgången till utbildning inte är likvärdig.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola såg ett ökat behov av samverkan kring gymnasieutbudet och ett tydligare krav på att utbudet av utbildning ska anpassas utifrån både elevers efterfrågan och behoven på arbetsmarknaden.<sup>25</sup>

*Riksdagen har beslutat om krav på samverkan kring gymnasieutbudet*

Regeringen föreslog i mars 2022 att huvudmän ska ta hänsyn till både ungdomarnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov när de bestämmer vilka gymnasieutbildningar som ska erbjudas och antalet platser på utbildningarna. Riksdagen röstade för förslaget. De nödvändiga lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2023 och tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas 2025.<sup>26</sup>

Den nya modellen innebär att Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag. Dessa ska utgå från relevant statistik och bland annat innehålla bedömningar av behovet av ändringar i utbildningsutbudet utifrån arbetsmarknadsbehovet samt ungas och vuxnas efterfrågan på utbildning.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, s. 469.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

<sup>27</sup> 6 a § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Regeringen (2022): *Uppdrag om regionala planeringsunderlag*. Regeringsbeslut 2022-08-25. U2022/01595. U2022/02828.

I skollagen införs krav på att varje kommun ska samverka med andra kommuner om planering, dimensionering och erbjudande av viss utbildning inom gymnasieskolan och komvux. Samverkan bör ske genom ett avtal, och de samverkande kommunerna bildar ett primärt samverkansområde för utbildningen. Kravet på samverkansavtal är kopplat till ett krav på att eleverna erbjuds all sådan utbildning som anordnas av någon av kommunerna i det primära samverkansområdet.

Redan i dag ska hemkommunen erbjuda ett allsidigt urval av utbildning. Enligt den nya modellen får kommunen även ta hänsyn till utbildningar som enskilda huvudmän med skolenheter i kommunen eller samverkansområdet erbjuder när kommunen bedömer om eleverna har tillgång till ett allsidigt urval av utbildning. För att en enskild ska ges ett godkännande som huvudman för gymnasieskolan ska det krävas att utbildningen bidrar till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov.<sup>28</sup>

### *En samlad statlig huvudman minskar behovet av att styra samverkan*

Den nya beslutade modellen för samverkan kring planering och dimensionering av gymnasieskolan utgår från ett skolsystem med 290 kommunala huvudmän och ett mindre antal regionala huvudmän. I ett helt statligt system finns bara en offentlig huvudman, staten. Då skulle problematiken kring bristande kommunal samverkan och kapacitet att erbjuda ett allsidigt utbud av utbildning i stor utsträckning vara överspelad. Till skillnad från många kommuner behöver den statliga huvudmannen inte samverka med någon annan offentlig huvudman för att kunna erbjuda ett allsidigt utbud av utbildning, utan har mandatet och kapaciteten att planera och dimensionera den offentligt anordnade gymnasieutbildningen med utgångspunkt i uppdraget från riksdag och regering. Men även en statlig huvudman kommer att behöva ta hänsyn till geografiska och demografiska faktorer i planeringen av utbudet, vilket i praktiken kommer att påverka vilka realistiska valmöjligheter enskilda elever har.

---

<sup>28</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

*Staten bör ansvara för planeringsunderlag och en regional antagningsorganisation för gymnasieskolan*

I ett statligt skolsystem gör utredningen bedömningen att staten som systemansvarig bör ta ett större ansvar för en effektiv planering och dimensionering av gymnasieskolan. Vi är inte av någon annan uppfattning än regeringen när det gäller behovet av att dimensionera utbildningen så att den både motsvarar elevernas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Det innebär att det även i ett statligt skolsystem kommer att behövas planeringsunderlag för att kunna göra korrekta bedömningar av behoven i olika avseenden.

Det skulle vara möjligt att lägga ansvaret för att ta fram sådana underlag direkt på den statliga huvudmannorganisationen. Men en effektiv planering och dimensionering av det samlade utbudet kräver att planeringsunderlagen även omfattar de enskilda huvudmännen. Därför gör vi bedömningen att uppgiften att ta fram planeringsunderlag bör ligga på den myndighet som hanterar statens uppgifter på systemnivå. Givet att gymnasieskolan i stor utsträckning kommer att vara regional även i ett statligt skolsystem bör planeringsunderlagen också vara regionala. Därmed säkerställer man en bra matchning mellan efterfrågan och utbud utifrån kunskap om lokala och regionala förhållanden.

Vi bedömer också att staten inom sitt systemansvar bör ansvara för en gemensam antagningsorganisation för alla huvudmän och utbildningar på regional nivå. Likt Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola anser vi att det kan underlätta en effektiv planering och dimensionering. Om alla huvudmän i ett regionalt område rapporterar in samma information och följer en gemensam process för ansökan och antagning kan det bidra till transparens och överblick över hur väl skolplatserna utnyttjas. Därmed får man en bild av hur effektiv den samlade organisationen är, vilket i sin tur kan underlätta varje huvudmans egen planering.<sup>29</sup>

Erfarenheter från de regionala antagningsorganisationer som finns i nuläget på kommuners egna initiativ visar på flera fördelar med gemensamma antagningsorganisationer som använder digitala verktyg för antagningsprocessen. Digitala antagningsverktyg kan exempelvis generera stora mängder data om elevers preferenser, meritvärden,

---

<sup>29</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

pendlingsmönster och val av utbildning. I vissa regioner utgör digitala antagningsverktyg redan i dag basen för ett regionalt elevregister med underlag för interkommunal ersättning, bidrag till fristående gymnasieskolor och elevuppföljning vid avbrott från gymnasieskolan.<sup>30</sup>

Vi anser att det skulle kunna vara värdefullt om staten på liknande sätt skulle kunna tillhandahålla ett digitalt antagningsverktyg som kan användas i den regionala antagningen. Utifrån ett sådant digitalt verktyg skulle man kunna bygga ett nationellt elevregister för gymnasieskolan. Ett nationellt elevregister skulle bland annat kunna vara ett viktigt underlag för statens fördelning av resurser till gymnasieskolan. Det skulle också kunna ge en samlad bild av vilka ungdomar som faktiskt går i gymnasieskolan, vilket skulle underlätta arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret (se avsnitt 12.1.7). Om ett sådant register ska utvecklas behöver det utredas ytterligare, inte minst eftersom frågan berör flera rättsområden, såsom offentlighet och sekretess, förvaltningsrätt samt dataskyddsförordningen (GDPR).

### **Staten bör styra och samordna planering och dimensionering av utbildning inom komvux**

Komvux ska utgå från den enskilda individens behov, förutsättningar och erfarenheter. Dessutom ska komvux bland annat utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. Utbildningen pågår kontinuerligt och ansökan, mottagande och antagning till utbildningen görs året om.

Detta ställer höga krav på hur utbildningen erbjuds, planeras och dimensioneras. Yttre faktorer i form av exempelvis flyktingströmmar, konjunktur och arbetsmarknad påverkar behovet av utbildning. Inom komvux behövs därför ofta snabba omställningar av utbildningsutbudet. Antalet utbildningsplatser kan behöva öka eller minska och nya utbildningar kan behöva starta för att utbudet ska vara anpassat till individuella, lokala och regionala behov. Därmed finns det fler utmaningar i planeringen och dimensioneringen av utbildning inom komvux än för grund- och gymnasieskolan.

Inom komvux är det hemkommunen som har ett ansvar för att individer i behov av utbildning ska få möjlighet till det. Vilket utbud av kurser och utbildningar som ska ges beslutas av respektive kommun i sin roll som huvudman.

---

<sup>30</sup> Ibid.

*Tillgången till utbildning inom komvux varierar*

I dag finns det skillnader mellan kommuner när det gäller tillgång till utbildning inom alla skolformsdelar i komvux (se avsnitt 5.2.3). Kommunernas förutsättningar att planera och tillhandahålla utbildning utgår ofta från de delar av komvux som är rättighetslagstiftade och som kommunerna är skyldiga att erbjuda. De delar som inte är rättighetslagstiftade, i grova drag yrkesutbildning inom komvux, dimensioneras ofta utifrån de resurser som inte använts för rättighetsbaserad utbildning. Det är i hög grad kommunernas prioriteringar som styr möjligheterna att ta del av utbildning för den enskilda individen. För att kunna erbjuda ett brett utbud av utbildning förekommer mer eller mindre formaliserad samverkan mellan kommuner. Statliga satsningar som regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) syftar till att öka samverkan mellan kommuner och att bredda utbildningsutbudet.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola konstaterade att tillgången till utbildning behöver vara mer lika över hela landet. Framför allt finns det en stor skillnad mellan utbudet i större tätortskommuner och mindre glesbygdskommuner. Utbudet av yrkesutbildning i komvux är, enligt den utredningen, inte tillräckligt brett och avspeglar inte behoven på hela arbetsmarknaden.<sup>31</sup> Utbildningen behöver även planeras och dimensioneras i förhållande till andra utbildningsformer, till exempel Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar (se avsnitt 5.5.5).

*Riksdagen har beslutat om krav på samverkan om planering, dimensionering och erbjudande av yrkesutbildning inom komvux*

Som tidigare nämnts för gymnasieskolan kommer det från 2025 att krävas kommunal samverkan kring utbudet av utbildning. För komvux på gymnasial nivå ska varje kommun samverka med andra kommuner genom avtal om planering, dimensionering och erbjudande av yrkesämnen och sammanhållna yrkesutbildningar.<sup>32</sup> Även för komvux ska Skolverket ta fram regionala planeringsunderlag.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

<sup>33</sup> 6 a § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

*Staten bör ansvara för planeringsunderlag för komvux*

Precis som för gymnasieskolan utgår de planerade förändringarna runt planering och dimensionering av komvux från dagens system med kommunala huvudmän. I ett statligt system kommer det bara att finnas en enda huvudman för komvux, staten. Eftersom det inte finns enskilda huvudmän inom komvux kommer den statliga huvudmannen att kunna planera och dimensionera utbildning både i en lokal, regional och nationell kontext. Den statliga huvudmannen kommer också ensam att kunna besluta om vilka utbildningar som ska ges, var de ska förläggas och hur många platser de ska ha. Dessutom skulle den statliga huvudmannen kunna vara ansvarig för att ta fram regionala planeringsunderlag för komvux.

Mot denna bakgrund kan det tyckas överflödigt med ett statligt systemansvar för en effektiv planering och dimensionering av komvux. Men för gymnasieskolan menar vi att det är nödvändigt (se föregående avsnitt). Eftersom gymnasieskolan och komvux kompletterar varandra när det gäller att tillgodose den lokala och regionala arbetsmarknadens behov, bör planeringsunderlagen för de båda skolformerna tas fram av samma myndighet. Det finns också praktiska skäl till detta, exempelvis att samla uppgifter och kompetens i en myndighet i stället för i två olika. Därför gör vi bedömningen att staten som systemansvarig bör ta ett större ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning även inom komvux. Detta ansvar bör komma till uttryck genom att den systemansvariga myndigheten tar fram regionala planeringsunderlag utifrån vuxnas behov och efterfrågan samt arbetsmarknadens behov.

De planeringsunderlag som ska tas fram inom ramen för befintligt skolsystem omfattar bara yrkesutbildning i komvux. I ett statligt skolsystem behöver planeringsunderlagen rimligtvis också omfatta övriga delar av komvux. Eftersom komvux i hög grad ska utgå från individernas behov behöver underlagen tas fram i samverkan med kommunerna, som har ett uppsökande ansvar gentemot individer i behov av komvux. Frågan om vem som bör ansvara för planeringsunderlagen för övriga delar av komvux – den systemansvariga myndigheten eller den statliga huvudmannen – behöver analyseras vidare.

*Behovet av ett digitalt antagningsverktyg finns även inom komvux men förutsättningarna är annorlunda*

Mottagande och antagning till utbildning inom komvux hanteras i dag olika av kommunerna. Även inom komvux finns behov av ett digitalt antagningsverktyg som är anpassat efter skolformens förutsättningar samt ett nationellt elevregister som samlar relevanta uppgifter för till exempel uppföljning och resursfördelning. Men vid ett fullgånget förstatligande är förutsättningarna annorlunda för komvux jämfört med andra skolformer. Eftersom det endast kommer att finnas en huvudman för komvux – staten – kan huvudmannen styra och samordna antagningen på ett helt annat sätt. Behovet av ytterligare nationella digitala verktyg och register är inte detsamma eftersom alla uppgifter kan samlas i den statliga huvudmannens administrativa system. Den systemansvariga myndigheten skulle kunna få tillgång till relevanta samlade uppgifter direkt därifrån.

### **Statens ansvar för planering och dimensionering bör även omfatta etablering av fristående skolor**

De enskilda huvudmännen och fristående skolorna svarar i dag för en ansevärd del av det samlade utbildningsutbudet inom skolsystemet. Fristående skolor är ansvariga för den egna verksamheten men har inget ansvar för hur deras verksamhet påverkar skolsystemet i stort. För att kommunerna ska kunna ta sitt ansvar för att alltid kunna tillhandahålla utbildning behöver de förhålla sig till de enskilda huvudmännens tillstånd och beslut om etablering, avveckling, ökning eller minskning av sin verksamhet.

Vid ett fullgånget förstatligande ansvarar den statliga huvudmannen för att planera och dimensionera den allmänna skolan utifrån de riktlinjer som riksdag och regering ger i lag och förordning. Utredningen har tidigare i detta avsnitt gjort bedömningen att de fristående skolorna bör inkluderas i de processer och digitala system för ansökan, antagning och skolplacering som staten ska ansvara för inom både grund- och gymnasieskolan. Men det finns skäl att överväga om staten inom ramen för sitt systemansvar för skolan även bör ta ett mer direkt ansvar för frågor som rör etablering och dimensionering av fristående skolor.



*Etablering av fristående skolor kan påverka det lokala skolsystemet på olika sätt*

En etablering av en fristående skola påverkar i huvudsak en geografiskt avgränsad del av skolsystemet. För grundskolan är kontexten i regel lokal, för gymnasieskolan snarare regional. En etablering behöver därför bedömas utifrån hur den påverkar den specifika lokala eller regionala del av skolsystemet som berörs.

En etablering av en fristående skola kan tänkas påverka skolsystemet i flera olika dimensioner och på olika sätt, både positiva och negativa. Hur olika möjliga konsekvenser värderas och vägs mot varandra kan delvis bero på vilken grundläggande syn man har på fristående skolors roll i skolsystemet och vilka värden som man vill ska känneteckna skolsystemet.

*Fristående skolor kan påverka skolsystemets förmåga att svara upp mot individers och samhällets behov av utbildning*

Friskolesystemet vilar på idén om värdet av individens valfrihet och förhoppningar om en ökad mångfald inom skolväsendet.<sup>34</sup> Fristående skolor kan erbjuda utbildning som på olika sätt kompletterar den utbildning som erbjuds av den allmänna skolan. Det kan exempelvis vara utbildning med en viss inriktning eller utformning. Ur individens perspektiv kan det vara positivt att kunna önska en utbildning eller skola som passar en själv eller ens barn särskilt bra. En ökad mångfald kan också bidra till att det samlade utbudet av utbildning svarar bättre mot samhällets behov. Ur detta perspektiv kan en etablering av en fristående skola bidra till ett mer samhällseffektivt skolsystem som bättre svarar mot både individens och samhällets behov av utbildning.

Men om utbudet av en viss typ av utbildning eller skola blir för stort i förhållande till individers efterfrågan eller samhällets behov, kan en etablering av en fristående skola i stället leda till ett mindre samhällseffektivt skolsystem. Detsamma gäller om en etablering av en fristående skola påverkar den allmänna skolans ekonomi och organisation så att den får svårt att leva upp till kravet att kunna tillhandahålla utbildning till alla.

---

<sup>34</sup> Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*.

*Fristående skolor kan påverka likvärdigheten i skolsystemet*

En etablering av en fristående skola kan också påverka skolsystemets likvärdighet. Ett likvärdigt skolsystem ger samma chanser till utbildning oberoende av vilken skola en elev går på, var i landet eleven bor eller vilka förutsättningar eleven har med sig. Friskolesystemet syftade ursprungligen till att ge valfrihet till fler grupper än tidigare och på så sätt utjämna livschanser och öka likvärdigheten i skolsystemet. Men om det bara är vissa grupper som söker sig och blir antagna till en fristående skola bidrar skolorna till segregation. Då riskerar likvärdigheten i skolsystemet i stället att minska. Etableringar av fristående skolor kan också påverka den allmänna skolans möjligheter att försöka motverka skolsegregation och öka likvärdigheten genom hur den organiserar sin skolverksamhet.<sup>35</sup>

*Fristående skolor kan påverka skolsystemets resurseffektivitet*

En etablering av en fristående skola kan även tänkas påverka skolsystemets resurseffektivitet. Ett resurseffektivt skolsystem ger mesta möjliga kvalitet för satsade resurser. En av idéerna bakom friskole-reformen var att valmöjligheterna skulle skapa konkurrens som i sin tur skulle stimulera kvalitet och kostnadseffektivitet.<sup>36</sup> För att det ska finnas reella valmöjligheter behöver det finnas en viss överkapacitet i skolsystemet.

Men en överetablering av skolor och utbildningar riskerar samtidigt att leda till resursineffektivitet, om resurser går åt till att betala för klassrum som inte utnyttjas fullt ut eller till lärare som undervisar alltför få elever. För den allmänna skolan som har krav på sig att erbjuda utbildning till alla och därmed behöver upprätthålla en närvaro även på platser där elevunderlaget är mindre kan en överetablering påverka kvaliteten i verksamheten negativt.

---

<sup>35</sup> Kornhall, Per & Bender, German (2018): *Ett söndrat land – Skolval och segregation i Sverige*. Arena idé.

<sup>36</sup> Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*.

*Vid ett fullgånget förstatligande bör statens systemansvar även omfatta etableringen av fristående skolor*

Vid ett fullgånget förstatligande blir staten huvudman för de offentliga skolorna. Möjligheten för enskilda huvudmän att etablera sig och på så sätt bredda utbildningsutbudet, samt rätten för elever och vårdnadshavare att önska skola kommer att finnas kvar. Men utredningen har i detta kapitel argumenterat för att även de fristående skolorna bör omfattas av det statliga systemansvaret för skolan. Det innebär att vi gör bedömningen att statens ansvar för en effektiv planering och dimensionering av skolsystemet även bör omfatta etableringen av fristående skolor och hur dessa påverkar skolsystemet.

Dagens skolsystem är präglad av konkurrens mellan huvudmän och skolor och en stor frihet för olika aktörer att etablera sig. I detta sammanhang pratar man ibland om en skolmarknad. Skolmarknaden har flera olika komponenter:

- Långtgående etableringsfrihet för kommunala och fristående skolor. Fristående skolor behöver dock få tillstånd från Skolinspektionen för att starta.
- Frihet för elever och vårdnadshavare att söka sig till både kommunala och fristående skolor.
- Ekonomisk ersättning som följer eleven och flyttar med om eleven byter skola.<sup>37</sup>

Modellen bygger på idén att utbudet av utbildning ska anpassas till vårdnadshavares och elevers efterfrågan, samtidigt som konkurrens mellan skolor ska stärka kvaliteten och effektiviteten i hela skolsystemet.

Men om individens och samhällets intressen skiljer sig åt leder inte konkurrens per automatik till ökad kvalitet och effektivitet ur ett samhällsperspektiv. Skolsegregation och en alltför generös betygssättning är några exempel på konfliktområden.<sup>38</sup> Även de enskilda huvudmännens intressen kan skilja sig från samhällets, vilket kan få konsekvenser för kvalitet och effektivitet ur ett samhällsperspektiv.

Ett skolsystem där staten tar ett större ansvar för planering och dimensionering av utbildning innebär att spelreglerna för skolmarknaden delvis förändras. Vi har tidigare i detta kapitel gjort bedöm-

---

<sup>37</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

ningen att staten inom ramen för sitt systemansvar för skolan bör ansvara för ett gemensamt skolvalssystem för grundskolan och en antagningsorganisation för gymnasieskolan som omfattar både offentliga och fristående skolor. Vi har också pekat på behovet av en ny nationell modell för fördelning av resurser till skolan som i större utsträckning är anpassad utifrån elevers skiftande behov (bedömningarna när det gäller resursfördelning utvecklar vi i kapitel 13).

När det gäller möjligheten för enskilda huvudmän att etablera sig styr staten redan i dag vilka huvudmän och skolor som får tillstånd till det. Regelverket fokuserar i stor utsträckning på den enskilda huvudmannens ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar att bedriva skola. Sådana aspekter kommer även i ett statligt skol-system att vara viktiga beståndsdelar i en tillståndsprövning.

Men i egenskap av systemansvarig för skolan behöver staten också balansera individens och huvudmannens intressen mot de övergripande samhällsintressena vid planering och dimensionering av utbildning. I slutändan är det alla elevers rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet som staten som systemansvarig ska värna. Det innebär att staten i sin prövning av tillstånd för etablering kan behöva utveckla verktyg för att i större utsträckning ta hänsyn till hur en friskoleetablering påverkar det lokala eller regionala skolsystemet i stort och dess förmåga att svara upp mot både individens och samhällets behov av utbildning på ett effektivt och likvärdigt sätt.

Vi har analyserat möjliga vägar för staten att styra etableringen av enskilda huvudmän och fristående skolor för att främja skolsystemets effektivitet och likvärdighet i olika avseenden. Det kan ske på flera olika sätt, exempelvis genom att staten

- ställer högre krav på att det utöver individens efterfrågan också ska finnas ett allmänintresse av etableringen för att den ska godkännas
- ökar kvaliteten och enhetligheten i analyserna av konsekvenserna av en friskoleetablering
- utvecklar grunderna för bedömningen av negativa följder så att de tydligt omfattar likvärdighetsaspekter
- sätter ramar för antalet skolplatser i skolsystemet för att motverka kostnadsdrivande överetablering.

Vi utvecklar de olika punkterna nedan.

*Staten kan ställa högre krav på allmänintresse som villkor för etablering*

Ett skolsystem behöver svara mot både individens och samhällets behov av utbildning. Hur dessa behov ska vägas och värderas mot varandra är en central fråga när det gäller styrningen av de fristående skolorna och deras möjligheter att verka inom skolsystemet.

Friskolereformen innebar en ny syn på nyttan av fristående skolor. Under 1980-talet hade det hetat att enskilda individers intresse av det alternativ som en fristående skola erbjöd inte ensamt kunde vara grund för offentligt stöd. Det måste därutöver finnas ett allmänt intresse av den fristående skolans verksamhet.<sup>39</sup> Men i och med friskolereformen blev individens efterfrågan helt styrande och frågan om allmänintresse tonades ner.

De förändrade principer för planering och dimensionering för gymnasieskolan som riksdagen har beslutat om i juni 2022 innebär i detta avseende en viss återgång till principen om allmänintresse, med den avgörande skillnaden att principerna ska omfatta både offentliga och fristående skolor. Utgångspunkten för det nya regelverket för planering och dimensionering är att offentliga och enskilda huvudmän tillsammans ska bidra till ett ändamålsenligt utbildningsutbud. På så sätt ska de gemensamt bidra till att uppnå syftet med utbildning i gymnasieskolan. Vid godkännande av enskilda som huvudmän ska Skolinspektionen därför pröva om utbildningen bidrar till kompetensförsörjningen genom att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov.<sup>40</sup>

Till skillnad från gymnasieskolan är grundskolan enhetlig och dessutom obligatorisk. De variationer som kan finnas inom grundskolan handlar därför om utbildningens utformning, snarare än dess innehåll. Innan friskolereformen motiverades statligt stöd till fristående grundskolor med att det fanns ett allmänt intresse av att en alternativ pedagogik och inriktning av skolans verksamhet kunde prövas. För att få statsbidrag skulle den fristående skolan därför ha en prägel som avvek från grundskolan.<sup>41</sup>

I dag har majoriteten av de fristående grundskolorna en allmän pedagogisk inriktning och skiljer sig inte i något avgörande hänseende från de offentliga skolorna. Inom grundskolan finns heller ingen

<sup>39</sup> Prop. 1982/83:1 *Skolor med enskild huvudman m.m.* Bet. 1982/83:UbU10, rskr. 1982/83:63.

<sup>40</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.* Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

<sup>41</sup> Prop. 1987/88:100, bilaga 10. Bet. 1987/88:UbU14, rskr. 1987/88:304.

reglering som tar sikte på allmänintresset av en friskoleetablering. En enskild huvudman som önskar etablera en skola behöver inte kunna visa att etableringen motsvarar ett samhällsbehov, utan det räcker att huvudmannen kan visa att det finns en efterfrågan från individer.

Att införa ett villkor som säger att fristående skolor behöver bidra med något unikt till utbildningsutbudet inom grundskolan för att få tillstånd för etablering skulle innebära att en stor andel av de befintliga fristående skolorna inte skulle leva upp till kraven. Det skulle också innebära att kraven på utbildningen i de fristående grundskolorna skulle skilja sig väsentligt från kraven på offentliga grundskolor. En variant vore att skilja på besluten om tillstånd respektive finansiering, på liknande sätt som innan friskolereformen. Från grundskolans införande fram till friskolereformen knöts rätten att starta och välja skola till internationella konventioner, men en statlig finansiering krävde särskilda skäl.<sup>42</sup> Men även om kravet på allmänintresse inte skulle gälla själva tillståndet, utan endast utgöra ett villkor för statlig finansiering, skulle det innebära en grundläggande förändring av premisserna för friskolesystemet så som det ser ut i dag. En begränsning av rätten till offentliga bidrag skulle också medföra att fristående grundskolor skulle behöva hitta alternativa finansieringsformer, exempelvis genom avgifter. Enligt gällande skollagstiftning ska utbildningen i grund- och gymnasieskolan samt motsvarande skolformer vara avgiftsfri.<sup>43</sup>

Utredningen anser att en sådan grundläggande förändring av friskolesystemet går utöver vad som ryms inom ramen för ett ökat statligt ansvar för skolsystemets planering och dimensionering. Däremot kan det finnas anledning att se över balansen mellan individens efterfrågan av en viss utbildning och samhällets intresse av ett likvärdigt och kostnadseffektivt skolsystem.

### *Etablering kan nekas vid påtagliga negativa följder*

Ett av statens verktyg för att balansera nyttan av en friskoleetablering mot eventuella risker är skollagens bestämmelser om påtagliga negativa följder. För att en enskild huvudman ska bli godkänd får

<sup>42</sup> SOU 1961:30 *Grundskolan*. Prop. 1962:54 *Reformering av den obligatoriska skolan m.m.* Prop. 1962:136 *Förslag till skollag m.m.* Se också prop. 1987/88:100, bilaga 10. Bet. 1987/88:UbU14, rskr. 1987/88:304.

<sup>43</sup> Se t.ex. 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 § och 15 kap. 17 § skollagen.

utbildningen inte innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för det allmänna skolväsendet i kommunen (se avsnitt 4.1.5).<sup>44</sup>

Bestämmelsen om påtagliga negativa följder för det allmänna skolväsendet utgör i dag en undantagsbestämmelse som ska tillämpas med återhållsamhet. Huvudregeln är att en skola som motsvarar författningarnas krav ska godkännas.<sup>45</sup> Påtagliga negativa följder på lång sikt innebär att effekten dels behöver vara märkbar, dels ska vara bestående över tid. Det kan handla om att etableringen av en fristående grundskola tvingar en kommun att lägga ner en skola så att avståndet till närmaste skola ökar avsevärt för elever i kommunen.<sup>46</sup> Andra exempel som Skolinspektionen ger är om etableringen av en fristående skola medför en risk att kommunen eller närliggande kommuner kan bli tvungna att lägga ner ett nationellt gymnasieprogram eller en nationell inriktning, eller om etableringen påverkar kommunens skolorganisation och medför betydande kostnadsökningar som är bestående. Med lång sikt brukar avses en tidsperiod på fem till sex år. Att kommunen tvingas göra vissa justeringar på kort sikt är inte tillräckligt för att de negativa konsekvenserna ska anses vara påtagliga.<sup>47</sup>

Bevisbördan vilar på kommunen. Lägeskommunen, och för gymnasieskolan även närliggande kommuner, har yttranderätt men inte vetorätt inför en friskoleetablering. Kommunen har inte heller någon skyldighet att yttra sig, men för Skolinspektionen är kommunens yttrande ett viktigt underlag i tillståndsprövningen.

I remissutskicket till kommunen efterfrågar Skolinspektionen bland annat information om befolkningsprognos, antal skolor (fristående och kommunala) samt placeringen av dessa. För gymnasieskolan efterfrågas även antagningsstatistik. Kommunen kommer oftast in med det underlag som Skolinspektionen efterfrågar. Utöver detta begär Skolinspektionen en konsekvensbeskrivning där kommunen ombeds redogöra för ekonomiska, pedagogiska och organisatoriska konsekvenser. För att kommunernas uppgifter ska kunna ligga till grund för beslut krävs det att de är tillräckligt konkreta. Om uppgifterna i konsekvensanalysen är vaga kan det medföra att Skolinspektionen

<sup>44</sup> 2 kap. 5 § skollagen.

<sup>45</sup> Skolinspektionen (2022): *Bedömningsstöd 2022 för fristående skola*.

<sup>46</sup> Prop. 2009/20:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

<sup>47</sup> Skolinspektionen (2022): *Vad innebär påtagliga negativa konsekvenser?*

[www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/fragor-och-svar/tillstand-for-fristaende-skola/vad-innebar-patagliga-negativa-konsekvenser/](http://www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/fragor-och-svar/tillstand-for-fristaende-skola/vad-innebar-patagliga-negativa-konsekvenser/) (hämtad 2022-05-11).

inte anser sig ha stöd för en bedömning av om konsekvensen är påtaglig och bestående. Några exempel är att kommunen anger att de måste lägga ner en skola, men inte specificerar vilken skola, eller att etableringen kommer att drabba kommunen negativt ekonomiskt men inte specificerar i vilken utsträckning.<sup>48</sup>

Skolinspektionen gör långt ifrån alltid samma bedömning som lägeskommunen när det gäller vad som utgör påtagliga negativa följder.<sup>49</sup> Av de olika avslagsgrunderna som Skolinspektionen tillämpar var ”påtagliga negativa följder” trots det den näst vanligaste för nyetableringar i ansökningsomgången inför läsåret 2021/2022. Bara avslagsgrunden ”elevunderlag och ekonomiska förutsättningar” var mer förekommande. Men skillnaderna mellan skolformerna är stora. För ansökningar gällande gymnasieskolan angav Skolinspektionen i 146 fall påtagliga negativa följder som en (av ibland flera) grunder för avslag under åren 2015–2020. För grundskolan var motsvarande siffra 6 fall. Inför läsåret 2020/2021 fick ingen ansökan om etablering av fristående grundskola avslag med motiveringen att den skulle få påtagliga negativa följder.<sup>50</sup>

Ett skäl till de förhållandevis många avslagen på gymnasiesidan är att etableringar av fristående skolor kan försvåra för kommunen att upprätthålla ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar på det sätt som kommunen är skyldig att göra enligt skollagen.

När Skolinspektionen nekat etableringar av grundskolor har det ofta rört sig om glesbygds- eller landsbygdskommuner där en etablering av en fristående skola medför en stor påverkan på den kommunala skolans organisation och ekonomi även på lång sikt. Bland de fall som prövats rättsligt finns exempel där Skolinspektionen har nekat en enskild huvudman tillstånd att driva vidare en byskola som en glesbygdskommun av ekonomiska skäl har lagt ner, eftersom en sådan etablering skulle medföra bestående kostnadsökningar för kommunen.<sup>51</sup> Däremot har kommuner inte fått gehör för mer allmänna invändningar om att en friskoleetablering skulle påverka den kom-

---

<sup>48</sup> Uppgifter från Skolinspektionen i e-post 2022-06-27.

<sup>49</sup> Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2022-02-24 i mål nr 28847-21. Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2021-03-31 i mål nr 15139-20. Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2021-12-20 i mål nr 28441-21.

<sup>50</sup> Skolinspektionens statistik över ansökningar och beslut om tillstånd.

<sup>51</sup> Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2021-03-31 i mål nr 15139-20. Skolinspektionen: Beslut 2015-06-25, dnr 31-2015:887. Skolinspektionen: Beslut 2017-06-29, dnr 31-2017:1058.



munala ekonomin, skolorganisationen eller likvärdigheten i skolan negativt.<sup>52</sup>

*Staten kan öka kvaliteten och enhetligheten i konsekvensanalysen*

Både följderna av en etablering och kapaciteten att analysera dem kan sannolikt påverkas av ett statligt systemansvar och huvudmannaskap för de offentliga skolorna.

Exempelvis innebär en resursfördelningsmodell där staten fördelar resurser till både den statliga huvudmannaorganisationen och de enskilda huvudmännen utifrån en gemensam resursfördelningsmodell att det inte längre kommer att finnas en direkt koppling mellan kostnaden för de offentliga skolorna och ersättningen till de fristående skolorna. Ett minskat elevantal i de offentliga skolorna och därav ökade kostnader per elev kommer alltså inte längre att medföra en ökad ersättning till de fristående skolorna på samma sätt som i dag. De negativa följderna av en friskoleetablering för det allmänna skolväsendets ekonomi kan därmed förväntas bli mindre.

Däremot kan en etablering av en fristående skola fortfarande påverka den offentliga skolans ambitioner att upprätthålla en effektiv organisation. Det går att argumentera för att en stor statlig huvudman i princip alltid borde kunna hantera de ekonomiska konsekvenserna av en friskoleetablering. Men även en statlig huvudman behöver balansera sitt uppdrag att tillhandahålla utbildning av god kvalitet med krav på resurseffektivitet. Den statliga huvudmannen kommer också att verka i ett lokalt och regionalt sammanhang. De utmaningar som exempelvis finns med att bedriva skolverksamhet i glesbygdskommuner kommer att kvarstå också med ett statligt huvudmannaskap för skolan.

Det kommer därför, även vid ett fullgånget förstatligande, att vara relevant att väga en etablering av en fristående skola mot konsekvenserna för den allmänna skolan. Ansvaret för att bedöma dessa konsekvenser kommer att vila på den systemansvariga myndigheten. Riksrevisionen har i en granskning av skolpengssystemet kritiserat Skolinspektionen för att i dag endast göra sina bedömningar utifrån de exempel som ges i förarbetena, vilket enligt Riksrevisionen ger ett snävt utrymme för bedömningen av påtagliga negativa följder på lång

---

<sup>52</sup> Se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2021-12-20 i mål nr 28441-21.

sikt.<sup>53</sup> Vid ett fullgånget förstatligande med statligt systemansvar bör det ligga ett tydligare ansvar på den systemansvariga myndigheten att analysera konsekvenser ur ett helhetsperspektiv. För att kunna göra det behöver den systemansvariga myndigheten utveckla metoder för att göra gedigna analyser av konsekvenserna av en friskoleetablering. Det kan innebära att myndigheten behöver ta fram mer underlag själv än vad Skolinspektionen gör i dag och mer aktivt efterfråga specifika analyser och underlag både från den enskilda som söker tillstånd och från den statliga huvudmannen.

Vid ett statligt huvudmannaskap för offentliga skolor kommer det inte att vara kommunerna utan den statliga huvudmannaoorganisationen som får yttra sig över en friskoleetablerings konsekvenser för det allmänna skolväsendet. Underlaget från den statliga huvudmannen kommer inte att variera utifrån kommunernas olika kompetens eller politiska hemvist på samma sätt som i dag. Därmed kan förfarandet vid ett fullgånget förstatligande förväntas bli mer rättssäkert och förutsägbart även för de enskilda huvudmännen.

Erfarenheterna från dagens modell för prövningen av påtagliga negativa följder är samtidigt att det är svårt att förutsäga och konkretisera framtida konsekvenser av en friskoleetablering. Denna svårighet kommer att finnas även vid ett fullgånget förstatligande. Riksrevisionen har i sin granskning av skolpengssystemet påpekat att det saknas kunskap om vilka negativa följder på lång sikt som en friskoleetablering kan medföra.<sup>54</sup> I en modell med statligt systemansvar för skolan bör det ingå i den systemansvariga myndighetens uppdrag att utveckla sådan kunskap för att på så sätt också förbättra förutsättningarna för sina egna bedömningar av om en etablering kan få påtagliga negativa följder.

### *Staten kan utveckla grunderna för bedömningen av negativa följder*

Vid ett fullgånget förstatligande kan staten inom ramen för sitt systemansvar också behöva se över grunderna för bedömningen av konsekvenserna av en etablering.

På vilka grunder bedömningen av påtagliga negativa följder ska göras och vilket inflytande lägeskommunen ska ha har utretts flera

---

<sup>53</sup> Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

<sup>54</sup> Ibid.

gångar och regelverket har också justerats vid några tillfällen, även om de grundläggande principerna har legat fast.<sup>55</sup>

I mars 2022 föreslog regeringen att konsekvenserna för det allmänna skolväsendet och skolans likvärdighet ska väga tyngre vid prövningen av godkännande av enskilda huvudmän och fristående skolor än vad det gör i dag. Förslaget innebar att Skolinspektionen särskilt skulle beakta elevers rätt till en likvärdig utbildning vid prövning av ansökningar om nyetableringar av fristående skolor. Med det menade regeringen att etableringen av en ny fristående skola inte får medföra att en kommuns befintliga skolväsende försämras på så sätt att inte alla elever längre kan garanteras rätten till en likvärdig utbildning. Om etableringen av en fristående skola exempelvis riskerar att medföra att befintliga skolor förlorar elever eller behöriga lärare i en sådan omfattning att de kvarvarande eleverna inte längre kan tillförsäkras rätten till en likvärdig utbildning kan det utgöra grund för Skolinspektionen att neka tillstånd. Men förslagen avslogs av riksdagen tillsammans med förslag om förändrade regler för skolval och urvalsgrunder för förskoleklass, grundskola och grundsärskola.<sup>56</sup> Vid ett fullgånget förstatligande kan det dock finnas anledning att överväga hur bedömningen av påtagliga negativa följder kan utvecklas inom ramen för ett tydligare statligt ansvar för skolsystemets likvärdighet och effektivitet.

Av förarbetena till gällande lagstiftning framgår att Skolinspektionen vid sin prövning av påtagliga negativa följder inte bara ska beakta följderna för det kommunala skolväsendet, utan också ska utgå från ett elevperspektiv och göra en helhetsbedömning. Men med elevperspektiv har i detta sammanhang framför allt avsetts elevers möjlighet att välja skola och tillgång till ett brett utbud av utbildningar. Helhetsbedömningen har därmed handlat om att väga kommun- och elevperspektiv mot varandra,<sup>57</sup> inte om alla elevers rätt till en likvärdig utbildning eller skolsystemets effektivitet.

Det innebär dock inte att fler aspekter inte skulle kunna beaktas vid en helhetsbedömning av påtagliga negativa följder. Kammarrätten

---

<sup>55</sup> SOU 1995:109 *Likvärdig utbildning på lika villkor*. SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet*. Prop. 1995/96:200, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:14. Prop. 2001/02:35, bet. 2001/02:UbU7, rskr. 2001/02:184. Prop. 2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322. Prop. 2013/14:112, bet. 2013/14:UbU22, rskr. 2013/14:357.

<sup>56</sup> Prop. 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval*. Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.

<sup>57</sup> Prop. 2009/10:157 *Bidragsvillkor för fristående verksamheter*. Bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322.

har exempelvis i en dom framfört att skollagen<sup>58</sup> ger utrymme för att även segregation kan beaktas som en sådan bestående och påtaglig negativ följd som kan uppstå till följd av en friskoleetablering.<sup>59</sup>

Ett sätt för staten att i högre grad anlägga ett systemperspektiv på etableringen av fristående skolor vore att ge den systemansvariga myndigheten ett tydligare mandat att också väga in likvärdighetsaspekter vid sin prövning av tillstånd för fristående skolor. Vid en sådan helhetsbedömning skulle den systemansvariga myndigheten fortfarande ta hänsyn till om en etablering skulle riskera kvaliteten i det allmänna skolväsendet och väga det mot värdet av ökade valmöjligheter för individen och ett eventuellt breddat utbildningsutbud. Men prövningen skulle därtill kunna ta hänsyn till huruvida etableringen riskerar att påverka likvärdigheten, exempelvis genom ökad skolsegregation.

Grundskolor ska i princip vara öppna för alla elever, det gäller både offentliga och fristående skolor. Men resursstarka elever är ofta överrepresenterade i fristående grundskolor. En anledning till det är att benägenheten att söka sig till en fristående skola är högre bland resursstarka elever och deras vårdnadshavare. Det är ett mönster som förstärks av det kösystem som många fristående skolor använder. Ett nationellt skolvalssystem, där möjligheten att använda kötid som urvalsgrund är begränsad, har förutsättningar att motverka skolsegregation och, tillsammans med ett resursfördelningssystem som tar hänsyn till skillnader i elevers förutsättningar och behov, stärka likvärdigheten i skolsystemet.

Men det kan också finnas mer subtila mekanismer bakom skolsegregation. Exempelvis kan skolor genom sin inriktning och marknadsföring signalera att de i första hand vill se sökande med goda studieförutsättningar. Att bedriva undervisning på engelska kan vara en sådan signal. Skolinspektionen har också funnit exempel på fristående skolor som i sin information explicit uttrycker att deras skola på grund av inriktning och pedagogisk profil har begränsade möjligheter att möta elever med vissa särskilda diagnoser och stödbehov.<sup>60</sup> Dessa mer subtila segregeringande mekanismer kan vara svåra att komma åt genom regler för skolval och resursfördelning. Däremot skulle de kunna beaktas vid en prövning av tillstånd för etablering. Det inne-

<sup>58</sup> 2 kap. 5 § skollagen.

<sup>59</sup> Kammarrätten i Stockholm dom 2015-12-18 i mål nr 3421-15.

<sup>60</sup> Skolinspektionen (2022): *Fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola*.

bär att den systemansvariga myndigheten vid en ansökan från en fristående skola skulle kunna väga individens intresse av att utbildningen startar mot risken för en ökad skolsegregation inom skolsystemet.

Frågor om likvärdighet och segregation är svårare att definiera och kvantifiera än frågor som rör elevantal, geografiska avstånd och ekonomiska resurser. De är därmed också betydligt svårare att hantera i en tillståndsprocess som också behöver vara rättssäker och transparent. För att den systemansvariga myndigheten ska kunna göra en sådan bedömning kommer det att krävas ett förarbete som definierar och konkretiserar de grunder på vilka staten kan neka en fristående skola tillstånd att etablera sig.

Men det finns också utmaningar när det kommer till bevisbördan. Så länge frågan strikt handlar om konsekvenser för det allmänna skolväsendet kan den statliga huvudmannen förväntas ha både incitament och förutsättningar att lämna ett väl underbyggt underlag till den systemansvariga myndigheten. Men frågor som rör följderna för eleverna eller konsekvenser för likvärdigheten i hela skolsystemet kan kräva ett underlag som går utöver en analys av den statliga huvudmannens verksamhet. Det kan därför ställa högre krav på den systemansvariga myndighetens förmåga att göra en egen konsekvensanalys.

### *Staten kan sätta ramar för antalet skolplatser i skolsystemet*

Frågan om fristående skolors etablering handlar också om skolsystemets resurseffektivitet. Alltför många skolplatser i förhållande till behoven kan medföra en ineffektiv resursanvändning där varken lokaler, utrustning eller personal kan tillvaratas på ett optimalt sätt. En nyetablering eller utökning av en fristående skola kan också innebära att andra skolor – både kommunala och fristående – som förlorar elever får svårt att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet.

I dag krävs det inför en etablering av en fristående förskoleklass, grundskola eller grundsärskola att huvudmannen kan visa att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. Nuvarande bestämmelse ersatte en tidigare reglering som föreskrev att fristående skolor behövde ha minst 20 elever. Bestämmelsen är i första hand motiverad utifrån ett kvalitetsperspektiv och syftar till att säkerställa att de utbildningar som godkänns har god

kvalitet.<sup>61</sup> Däremot finns det i dagsläget inget regelverk som ser till den samlade resurseffektiviteten i skolsystemet. Skolkostnadsutredningen föreslog 2016 att Skolinspektionen vid bedömningen av påtagliga negativa följder av en friskoleetablering särskilt skulle beakta att det inte sker en överetablering av skolor men utvecklade inte närmare hur det skulle definieras.<sup>62</sup>

Ett möjligt sätt för staten att undvika en kostnadsdrivande överetablering av skolor är att lägga större vikt vid skolsystemets kapacitetsbehov vid prövningen av godkännande av en friskoleetablering. Rent konkret skulle det exempelvis kunna handla om att sätta ett slags tak för antalet utbildningsplatser som ska erbjudas inom ett lokalt eller regionalt skolsystem och därmed också för vilket utrymme det finns för friskoleetableringar.

För gymnasieskolan har Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola lämnat ett förslag som tangerar en sådan lösning. Deras modell innebär att Skolverket beslutar om regionala ramar för vilka utbildningar och hur många platser på dessa som ska erbjudas inom skolsystemet. Ramarna ska sedan enligt förslaget vara styrande för Skolinspektionens prövning av ansökningar om friskoleetableringar. Beslut om godkännande ska omfatta det högsta antalet platser som en huvudman får erbjuda och detta antal måste rymmas inom den beslutade ramen.<sup>63</sup>

En modell med ramar skulle vara möjlig även i ett skolsystem där staten är huvudman för de offentliga gymnasieskolorna. Den systemansvariga myndigheten skulle i så fall besluta om ramarna som den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen båda skulle behöva förhålla sig till. En avgörande fråga vid en sådan lösning är hur platserna ska fördelas mellan den statliga huvudmannen och enskilda huvudmän. I det förslag som Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola lade fram skulle Skolverket besluta om ramar, medan Skolinspektionen skulle besluta om antalet platser som enskilda huvudmän får erbjuda. Detta skulle då också klargöra hur många platser som de kommunala huvudmännen i regionen sammanlagt kan erbjuda.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

<sup>62</sup> SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*

<sup>63</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

<sup>64</sup> *Ibid.*

I remissbehandlingen mötte dock förslaget om ramar en del kritik. Bland annat uppfattades det som otydligt i flera delar och därmed också svårt att fullt ut bedöma konsekvenserna av. Otydligheten gällde till exempel ansvarsfördelningen mellan de inblandade statliga myndigheterna, kommunerna och de enskilda huvudmännen, ramar-  
nas närmare utformning och praktiska tillämpning samt vilka principer som ska gälla vid fördelningen av platser mellan olika huvudmän.<sup>65</sup> Ett införande av en modell med ramar skulle kräva att denna typ av frågor utreddes vidare. Det gäller även i ett system med statligt huvudmannaskap för offentliga skolor.

För grundskolan är det totala behovet av skolplatser liktydigt med antalet barn i skolpliktig ålder. Men därtill behöver systemet ha en viss överkapacitet för att det ska finnas reella möjligheter att välja skola. Den allmänna skolan behöver också ta höjd för att alltid kunna ta emot nya elever i behov av en skolplats. Ett sätt att motverka en alltför omfattande överetablering av grundskolor skulle vara att definiera tillåten överkapacitet i ett lokalt eller regionalt skolsystem och sedan tillåta fristående skolor att etablera sig om det finns utrymme inom dessa gränser. Sådana ramar skulle i så fall behöva vara tillräckligt flexibla för att hantera oplanerade händelser, såsom flyktingkriser eller varierande storlek på elevkullar. Eftersom grundskolan till sin natur är lokal och närhet till hemmet en viktig faktor skulle ramarna också behöva hantera att även skolors lokalisering inom ett lokalt skolsystem har betydelse för frågan om överetablering. För att tydligare betona det allmännas ansvar för utbildning och särställning inom skolsystemet vore det möjligt att också sätta ett tak för hur stor del av platserna inom skolsystemet som får utgöras av fristående skolor. I praktiken skulle det samtidigt innebära en reglering för det minsta antalet skolplatser som staten behöver ansvara för inom respektive skolform. En sådan reglering skulle dock få stora

---

<sup>65</sup> Se t.ex. Skolinspektionen (2020): *Yttrande över utredningen Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)*. Dnr SI 2020:5108. Malmö stad (2020): *Remiss från Utbildningsdepartementet – Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (SOU 2020:33) U2020/03826/GV*. Yttrande. Dnr STK-2020-1013. Skolverket (2020): *Yttrande över Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)*. Dnr 2020:1050. Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *SKR:s yttrande: Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)*. Ärendenr 20/1052. Friskolornas riksförbund (2020): *Friskolornas riksförbunds yttrande över betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)*. Göteborgs stad (2020): *Yttrande över remiss ”Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning” (U2020/03826/GV)*. Dnr 1085/20.

konsekvenser för de enskilda huvudmän och fristående skolor som i dag bedriver verksamhet i kommuner där friskolesektorn står för en betydande andel av platserna. Det är inte heller självklart att en sådan modell skulle öka kostnadseffektiviteten i skolsystemet.

En fördel med ett system med bestämda ramar för antalet skolplatser är att planeringsförutsättningarna blir bättre. Många av skolans kostnader är fasta eller åtminstone mycket trögrörliga. En ersättning som följer med eleven vid byte av skola innebär att resurserna inte alltid finns där kostnaderna uppstår, åtminstone inte på kort och medellång sikt. Det gäller inte minst kostnader för skollokaler, som i det korta perspektivet förblir desamma även om antalet elever minskar. Men det gäller även kostnader för exempelvis undervisande lärare, såvida inte minskningen av elever är så stor att antalet klasser kan minska. Det allmänna skolväsendets ansvar för att alltid kunna bereda plats för elever innebär också att det inte alltid är möjligt att ens på lång sikt fullt ut anpassa sin organisation till ett minskat antal elever.

Riksrevisionen har konstaterat att dagens regelverk kring tillstånd att starta eller utöka skolverksamhet bidrar till försämrade planeringsförutsättningar på huvudmannanivå eftersom det medför en stor osäkerhet kring behoven av skolplatser i en kommun. För kommunala skolor kan det vara svårt att parera när det sker stora och plötsliga förändringar i elevunderlaget, exempelvis vid nyetableringen av en fristående grundskola.<sup>66</sup> Tydligare ramar för antalet skolplatser medför en ökad tröghet i tillståndsförfarandet för fristående skolor och kan därmed bidra till att minska risken för stora, oförutsedda skiften i skolornas elevunderlag. En risk är samtidigt att en modell med ramar blir administrativt tungrodd och inte tillräckligt flexibel. I och med att grundskolan är en enhetlig skolform kan det dock vara lättare att applicera en modell med ramar i grundskolan än i gymnasieskolan med sin programstruktur.

En svårighet med alla modeller som bygger på att en etablering prövas i förhållande till det befintliga utbudet av skolplatser är att det skapar en problematik där huvudmän som redan har tillstånd kan anses vara gynnade i förhållande till huvudmän som önskar etablera sig. Med andra ord uppstår det monopolröntor för befintliga huvudmän.

Enligt Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola hindrar deras förslag om regionala ramar för utbildningsplatser inte att enskilda huvudmän får tillstånd även om an-

---

<sup>66</sup> Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.



talet platser inom ramen inte ökar. Om en ansökan från en enskild huvudman avser en utbildning där det finns en stark efterfrågan på arbetsmarknaden, men de befintliga huvudmännen inte lyckas fylla de platser som de tilldelats inom ramen, så kan det finnas anledning att låta en ny huvudman få ett godkännande och att omfördela platser inom ramen. Detta kan enligt Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola bidra till en sund konkurrens där huvudmän som inte attraherar elever utmanas av nya aktörer.<sup>67</sup>

Även inom grundskolan bör det, om man vill använda en modell med ett kapacitetstak, finnas ett utrymme för omfördelning av platser mellan huvudmän. Utgångspunkten bör vara att tillståndsprövningen ska ske utifrån en helhetsbedömning. Det innebär att risken för en kostnadsdrivande överetablering behöver vägas mot elevernas tillgång till ett brett utbud av utbildningar, konsekvenser för den allmänna skolans ekonomi och organisation samt för likvärdigheten och kvaliteten i skolsystemet.

### *Begränsningar av etableringar måste vara förenliga med näringsfriheten*

Förändringar i regelverket för etablering av fristående skolor får inte innebära omotiverade begränsningar av näringsfriheten.

- Enligt regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.<sup>68</sup>
- Enligt EU:s rättighetsstadga ska näringsfriheten erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Enligt stadgan kan dock näringsfriheten begränsas. Men begränsningar får endast göras om de är nödvändiga samt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Enligt det nya beslutade regelverket för planering och dimensionering av gymnasieskolan ska utbildningen bidra till kompetensförsörjningen genom att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett

---

<sup>67</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

<sup>68</sup> 2 kap. 17 § regeringsformen.

arbetsmarknadsbehov. Regeringen anför i förarbetena att dessa förändringar är förenliga med näringsfriheten, och står i överensstämmelse med såväl regeringsformen som EU:s rättighetsstadga. De nya villkoren begränsar inte den verksamhet den enskilda eventuellt redan bedriver och inte heller rätten som sådan att ansöka om att bedriva gymnasieutbildning. I stället består begränsningen av att den enskilda behöver visa att utbildningen, förutom att möta ungdomars efterfrågan, bidrar till att fylla ett arbetsmarknadsbehov. Bestämmelserna svarar också mot mål av allmänt samhällsintresse, och begränsningen får, enligt regeringen, anses stå i proportion till ändamålen och nyttan med förslagen.<sup>69</sup>

Att däremot införa ramar för antalet skolplatser som får erbjudas inom skolsystemet skulle kunna ses som en kraftigare begränsning av näringsfriheten än krav på att den erbjudna utbildningen ska svara mot individens efterfrågan och arbetsmarknadens behov. En sådan förändring behöver därför vägas mot möjliga positiva följder i form av ett mer kostnadseffektivt och likvärdigt skolsystem.

#### *Villkoren för fristående skolor kan påverka incitamenten och konsekvenserna av en etablering*

Resonemangen ovan utgår från att staten på olika sätt styr etableringen av fristående skolor inom ramen för sitt ansvar för en effektiv planering och dimensionering av skolsystemet.

Men staten kan också påverka etableringen av fristående skolor genom utformningen av andra regelverk som på olika sätt rör villkoren för fristående skolor och som därmed kan påverka både incitamenten att etablera sig och konsekvenserna av en etablering. Utöver frågor som rör skolval, skolplacering och resursfördelning, kan det exempelvis handla om kraven på huvudmännens kompetens och kapacitet i olika avseenden. Två förslag som på olika sätt har utretts och beretts på senare tid är förbud mot etablering av konfessionella skolor och förbud mot vinstuttag (se avsnitt 4.1.5).

I avsnitt 15.3.1 resonerar vi kring hur villkoren för enskilda huvudmän och fristående skolor kan se ut vid ett fullgånget förstatligande.

---

<sup>69</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.*

### 12.1.3 Staten bör ansvara för beslut om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör staten ta ett samlat ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola. Det skapar förutsättningar för att bygga upp expertis och gedigen kompetens om målgruppen och om hur man bäst ska utreda och bedöma om elever hör till denna målgrupp. Staten bör ge stöd till det utredningsarbete som sker lokalt och kvalitetssäkra utredningar. Staten bör också fatta de slutgiltiga besluten om placeringar i grundsärskola och gymnasiesärskola.

#### Det finns brister i kvaliteten i beslut om placering i grundsärskolan och gymnasiesärskolan

I dag är det kommunerna, i sin roll som hemkommun och myndighet, som utreder och beslutar om en elev ska tas emot i grundsärskolan eller hör till gymnasiesärskolans målgrupp.<sup>70</sup>

Kommunerna har fått omfattande och upprepad kritik för brister i underlaget inför besluten. Skolinspektionen har bedömt att kvaliteten på handläggningen och underlagen till beslut om mottagande i grundsärskolan inte alltid räcker för de bedömningar som kommunen måste göra innan ett barn tas emot i denna skolform.<sup>71</sup>

Ett beslut om mottagande i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan ska grundas på fyra olika utredningar med tillhörande bedömningar. Bedömningarna kan göras inom ramen för elevhälsan.

- En specialpedagog eller någon annan med specialpedagogisk kompetens gör en pedagogisk bedömning.
- En psykolog gör en psykologisk bedömning.
- En läkare gör en medicinsk bedömning.
- En kurator alternativt skolsköterska gör en social bedömning.

<sup>70</sup> Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

<sup>71</sup> Skolinspektionen (2011): *Särskolan. Granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande*. Skolinspektionen (2011): *Mottagandet i särskolan under lupp. Granskning av handläggning, utredning och information i 58 kommuner*. Skolinspektionen (2013): *Uppföljning av "Mottagande i grundsärskolan" i 58 kommuner*.

Beslutet om att en elev har rätt att tas emot i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan fattas efter en analys och sammanställning av utredningens olika delar. Socialstyrelsen reglerar innehållet i den psykologiska, medicinska och sociala bedömningen. Skolverket reglerar genom allmänna råd innehållet i den pedagogiska bedömningen.<sup>72</sup>

Skolinspektionens granskningar visar på brister i alla typer av utredningar. Ibland saknas vissa utredningar helt. En nyckelfråga är tillgången till rätt kompetens. Skolinspektionen har bland annat pekat på att en kvalitativt god psykologutredning kräver en mycket hög kompetens inom området utvecklingsstörning.<sup>73</sup> Denna kompetens finns inte alltid i kommunerna. De läkare som ska göra medicinska bedömningar har å sin sida efterlyst tydligare riktlinjer för dessa bedömningar.<sup>74</sup>

En av utmaningarna är att ansvarig personal ofta bara handlägger ett litet antal ärenden, vilket påverkar möjligheten att bygga upp kompetensen. Totalt gick 12 719 elever i grundsärskolan och 6 020 elever i gymnasiesärskolan läsåret 2020/2021. I majoriteten av kommunerna finns det maximalt en grundsärskoleenhet och hälften av kommunerna saknar helt gymnasiesärskola.

Samtidigt har granskningar från Skolinspektionen och Socialstyrelsen visat på värdet av sambedömningar. När bedömningar görs av ett team som omfattar minst en läkare och minst en psykolog, vilka har bred och djup kompetens och kunskap om olika typer av utvecklingsrelaterade funktionsnedsättningar, leder det enligt Skolinspektionen till utredningar av bättre kvalitet. Detsamma gäller enligt Socialstyrelsen där psykologer arbetar i team. På platser där det bara finns en psykolog, exempelvis i glesbygdskommuner, tenderar kvaliteten i utredningarna att bli sämre.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Skolverket (2018): *Mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola samt urval till gymnasiesärskolans nationella program*. Skolverkets allmänna råd med kommentarer.

<sup>73</sup> Den 2 juli 2023 ersätts uttrycket utvecklingsstörning av intellektuell funktionsnedsättning.

<sup>74</sup> Skolinspektionen (2011): *Särskolan. Granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande*. Skolinspektionen (2011): *Mottagandet i särskolan under lupp. Granskning av handläggning, utredning och information i 58 kommuner*. Skolinspektionen (2013): *Uppföljning av "Mottagande i grundsärskolan" i 58 kommuner. Läkartidningen 2020-10-14. Debatt: "Tydliga rutiner krävs inför mottagandet i särskolan"*.

<https://lakartidningen.se/opinion/debatt/2020/10/tydliga-rutiner-kravs-infor-mottagande-i-sarskola/> (hämtad 2022-04-06).

<sup>75</sup> Skolinspektionen (2011): *Mottagandet i särskolan under lupp. Granskning av handläggning, utredning och information i 58 kommuner*. Se också Sveriges Radio 2022-08-22: *Upptäckten: Elever gick i särskolan i sex år – efter felaktig diagnos*. P4 Östergötland. <https://sverigesradio.se/artikel/upptackten-elever-gick-i-sarskola-i-sex-ar-efter-felaktig-diagnos> (hämtad 2022-09-05).

## Staten bör överta ansvaret för beslut om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan

Vid ett fullgånget förstatligande tar staten över kommunernas myndighetsansvar för skolan. I ett nytt statligt skolsystem gör utredningen därför bedömningen att staten i rollen som systemansvarig bör ta ett samlat ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola.

*Staten har möjlighet att samla expertis och bygga upp tillräcklig kompetens*

Statens uppgift bör vara att säkerställa kvaliteten i utredningarna och att fatta besluten om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan. I flera fall kommer en stor del av utredningsarbetet fortfarande att kunna hanteras lokalt, av skolans elevhälsa. Problemet är att den lokala kompetensen inte alltid är tillräcklig.

Staten har möjlighet att samla den kritiska massa av kompetens som behövs för att säkerställa kvaliteten i utredningarna. Ett statligt ansvar för mottagandet i grundsärskolan och gymnasiesärskolan skapar förutsättningar för att bygga upp expertis och gedigen kompetens om skolformernas målgrupp och om hur man bäst ska utreda och bedöma om elever hör till denna målgrupp. Det är en kompetens som alla huvudmän bör kunna använda sig av. För att avståndet mellan utredning och beslut inte ska bli för långt behöver den systemansvariga myndighetens regionala organisation utveckla en fungerande samverkan med elevhälsan och andra kompetenser som finns lokalt.

*Statliga beslut kan öka avståndet till vårdnadshavarna*

En möjlig nackdel med att staten hanterar besluten om mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola inom ramen för sitt systemansvar är att avståndet mellan beslutet och de som berörs av beslutet blir större. Den systemansvariga myndigheten kommer inte att ha kontor i varje kommun, utan i första hand finnas regionalt och nationellt (se vidare avsnitt 16.2.2). Dialogen med vårdnadshavare är mycket viktig inför en eventuell placering i grundsärskola eller gymnasiesärskola, och den har redan tidigare visat sig vara bristfällig och ett angeläget utvecklingsområde. Staten behöver därför organisera sitt

ansvar så att det är tydligt för elever och vårdnadshavare hur de får information, vem som fattar beslut och vart de kan rikta eventuella frågor.

#### 12.1.4 Staten bör ge stöd till huvudmäns och skolors kvalitetsarbete inom alla skolformer

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör staten ge kapacitetshöjande stöd till huvudmän, skolor och verksamheter, både offentliga och fristående. Stödet bör ges med utgångspunkt i obligatoriska kvalitetsdialoger mellan staten och huvudmännen – såväl den statliga som de enskilda – och syfta till att stärka huvudmännens kapacitet att ta sitt ansvar och bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete.

#### Huvudmännen har varierande kapacitet för att utveckla kvaliteten

Dagens skolsystem präglas av en stor variation i huvudmännens förutsättningar och kapacitet att leda och bedriva skolverksamhet. Det medför att systemet inte är tillräckligt stabilt. Resurser och kapacitet är asymmetriskt fördelade och alla huvudmän har inte de förutsättningar som krävs för att kunna bedriva utbildning i enlighet med kraven i författningarna. Samtidigt ställer lagstiftningen samma krav på alla huvudmän, oavsett förutsättningar.

*Det finns ofta brister i huvudmännens förmåga att analysera och utveckla verksamheten*

Huvudmannen har ansvaret för att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp, analysera och utveckla utbildningen så att de nationella målen nås. Men såväl myndigheter som forskare har i sina granskningar och uppföljningar pekat på att många huvudmän har svårt att leva upp till kraven. De största bristerna finns i arbetet med att analysera verksamhetens resultat.<sup>76</sup> Bristerna förklaras med både

---

<sup>76</sup> Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5. Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

avsaknad av tid och brist på kompetens.<sup>77</sup> Konsekvensen blir bland annat att huvudmännen saknar underlag att utgå från i sitt utvecklingsarbete.<sup>78</sup>

## Staten bör ge kapacitetshöjande stöd till huvudmän, skolor och verksamheter

Vid ett fullgånget förstatligande kommer staten att ta över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna från de 290 kommunerna. Men samtidigt kommer asymmetrin i skolsystemet som helhet att finnas kvar och kanske till och med förstärkas med en väldigt stor statlig huvudman och många enskilda huvudmän, som i flera fall är mycket små aktörer med helt andra förutsättningar. För komvux däremot innebär ett fullgånget förstatligande att det bara kommer att finnas en enda huvudman.

Statens systemansvar inbegriper att säkerställa att alla huvudmän har den kapacitet som krävs för att bedriva skolverksamhet. Tillståndsförfarandet är en viktig del i detta, liksom tillsynen. Men för att skapa likvärdiga förutsättningar för eleverna i ett statligt skolsystem menar utredningen att staten också bör ha en främjande roll och stimulera, stödja och följa upp kvaliteten i huvudmännens arbete.

Därför gör vi bedömningen att staten bör ge kapacitetshöjande stöd till huvudmän och offentliga och fristående skolor och verksamheter. Därigenom kan staten och huvudmännen tillsammans planera insatser och sätta in rätt åtgärder anpassade utifrån olika verksamheters förutsättningar och behov.

Med ett statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och för komvux kommer behovet av stöd i kvalitetsarbetet rimligen att vara störst hos vissa av de mindre enskilda huvudmännen. Små enskilda huvudmän kan samtidigt ha en sämre mottagarkapacitet och därmed svårare att ta emot stöd. Det ställer stora krav på statens förmåga att anpassa både innehållet och formerna för stödet så att det verkligen bidrar till ökad kvalitet och inte till ökad administration. Stödet kommer också att behöva anpassas till olika skolformers specifika förutsättningar, exempelvis förutsättningarna inom komvux med en statlig huvudman och många anordnare.

---

<sup>77</sup> Nihlfors, Elisabet & Johansson, Olof (2015): *När nationell policy möter lokala genomförandeenor. Rapport med fakta och kommentarer från ett VR-finansierat forskningsprojekt 2009–2015.*

<sup>78</sup> Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan.*

Den statliga huvudmannen kommer att kunna samla och fördela resurser och kompetens inom sin organisation och på egen hand skapa goda grunder för ett systematiskt kvalitetsarbete. Men även en statlig huvudman kan dra nytta av en utifrånblick på sin verksamhet. En statlig struktur på systemnivå för stöd till det systematiska kvalitetsarbetet syftar också till att ge staten en bild av den samlade kvaliteten i skolsystemet och eventuella systemgemensamma utvecklingsbehov. Därför bör även den statliga huvudmannen och de statliga skolorna och komvux omfattas av stödstrukturen.

### *Behov av stöd bör identifieras i obligatoriska kvalitetsdialoger*

Staten erbjuder redan i dag huvudmännen stöd på olika sätt, bland annat genom insatser från Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Men som framgår av kapitel 8 är stöden inte alltid samordnade och överlappningar förekommer. För att underlätta för huvudmännen bör statens stöd ges på ett samlat sätt och ha en gemensam ingång.

Skolverket har påbörjat arbetet med att utveckla ett nationellt kvalitetssystem för skolan som består av nationella målsättningar, delmål, indikatorer och framgångsfaktorer. Utifrån dessa har Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten inlett kvalitetsdialoger med såväl kommunala som enskilda huvudmän. I nuläget är dialogerna frivilliga.<sup>79</sup>

Utredningen bedömer att kvalitetsdialoger bör utgöra utgångspunkt för statligt stöd till huvudmännen – såväl den statliga som de enskilda – vid ett eventuellt förstatligande av skolan. Men dialogerna behöver inte vara utformade på samma sätt som nu. När ett statligt skolsystem eventuellt införs kommer kvalitetssystemet och kvalitetsdialogerna att ha verkat ett tag. Det gör det möjligt att följa upp och utvärdera hur systemet och dialogerna har fungerat och ändra utformningen baserat på det. Som exempel kan dialoger i ett statligt system genomföras med en annan frekvens än i dag. Kvalitetssystemet med målsättningar, delmål, indikatorer och framgångsfaktorer kan också se annorlunda ut.

---

<sup>79</sup> Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.



Statskontoret har fått regeringens uppdrag att utvärdera skolmyndigheternas insatser och åtgärder med anledning av regeringsuppdraget om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet. Uppdraget ska slutredovisas i februari 2026.<sup>80</sup> Vi menar att det är viktigt med ett nationellt kvalitetssystem, men när det följs upp och utvärderas är det även viktigt att beakta att systemet inte blir alltför administrativt betungande, överlappande mot andra mål i olika styrdokument och inriktat på enkelt mätbara faktorer.

Vår utgångspunkt är också att kvalitetsdialogerna bör vara obligatoriska för huvudmännen, till skillnad från den modell som nu är beslutad och som bygger på frivillighet. Vi ser inte dialogerna enbart som en stödinsats utan att de även syftar till att ha en styrande effekt på huvudmännens kvalitetsarbete. Dialogerna är en del av den samlade statliga styrningen av skolsystemet, och enligt utredningen en del som saknats och som är viktig för skolsystemets funktion. Skolverksamheten på olika nivåer behöver hänga ihop och aktörerna behöver systematiskt kommunicera med varandra. Det är, menar vi, faktorer som påverkar i positiv riktning. För huvudmännen bör det då inte vara möjligt att avstå från denna del av statens styrning, och därför bör det inte vara frivilligt att delta i kvalitetsdialogerna.

Obligatoriska dialoger riskerar att bli resurskrävande. Men som vi nämner ovan anser vi att frekvensen kan ses över, liksom regelbundenheten. Vissa verksamheter med större utmaningar i sitt kvalitetsarbete och sina kunskapsresultat kan ha dialoger oftare än andra. Genom dialogerna kan staten som systemansvarig tillsammans med deltagande huvudmän identifiera utvecklings- och stödbehov hos huvudmän, skolor och verksamheter. Så är det också tänkt i det nuvarande uppdrag som Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten har om kvalitetssystem och kvalitetsdialoger. Enligt uppdraget är dialogerna tänkta att utgöra en stomme i myndigheternas uppsökande verksamhet, och vissa stödinsatser ska samordnas och kanaliseras genom dialogerna.<sup>81</sup>

Hur arbetet med ett utvecklat nationellt kvalitetssystem med obligatoriska kvalitetsdialoger kan organiseras vid ett eventuellt förstatligande av skolan återkommer vi till i avsnitt 16.2.1.

<sup>80</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag att utvärdera insatser och åtgärder för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2022-09-01. U2022/02901.

<sup>81</sup> Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

*Staten bör bygga vidare på befintligt arbete i skolmyndigheterna*

Vid utformandet av stödinsatser bör staten ta tillvara kunskap och erfarenheter från de insatser som de statliga myndigheterna gör i dag. Men det innebär inte att befintliga insatser behöver ingå i precis samma format som tidigare. Ett samlat statligt stöd kräver en omprövning och samordning av tidigare statliga insatser till huvudmännen för att komma till rätta med överlappningar och luckor.

Ett sådant exempel är de riktade utvecklingsinsatser som Skolverket genomför i dag, bland annat inom ramen för två regeringsuppdrag (se kapitel 8). Det ena uppdraget, Samverkan för bästa skola, handlar om att stödja förskolor med svåra förutsättningar och skolor med låga kunskapsresultat. Det andra uppdraget handlar om att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har ett annat modersmål än svenska. De riktade insatserna handlar alltså om att erbjuda kapacitetshöjande stöd till vissa verksamheter med låga kunskapsresultat och svåra förutsättningar. Detta behöver fortgå i ett eventuellt kommande statligt skolsystem, men vi tror att denna typ av riktat stöd vinner på att samordnas med andra stödinsatser inom ramen för det nationella kvalitetssystemet och de obligatoriska kvalitetsdialogerna. Med utgångspunkt i dialogerna identifieras behovet av kapacitetshöjande stöd. Detta behov ser väldigt olika ut. En del huvudmän, skolor och verksamheter kommer att behöva ett omfattande stöd från staten för att säkra kapaciteten, medan andra inte kommer att behöva något stöd alls. Mot denna bakgrund anser vi att de riktade utvecklingsinsatserna på sikt bör kunna uppgå i ett mer omfattande system för kapacitetshöjande stöd som ges till huvudmännen, skolorna och verksamheterna med utgångspunkt i dialogerna och utifrån verksamheternas olika behov och förutsättningar.

Ett annat exempel på kunskap och erfarenheter som staten bör ta tillvara är kvalitetsgranskningen som Skolinspektionen genomför i dag för att bedöma verksamhetens kvalitet. I kvalitetsgranskningen gör Skolinspektionen en genomgång av verksamheten för att få en bild av vad som fungerar bra och vad som behöver förbättras. Granskningen bygger på i förväg uppställda kvalitetskriterier och görs genom intervjuer med bland annat elever, lärare och annan personal, rektorer samt huvudmän. Den kan också bestå av observationer i verksamheten. Ibland fokuserar kvalitetsgranskningen även på olika teman.

I ett eventuellt statligt skolsystem behöver man bygga systematik och samordna olika insatser under en gemensam ingång. Vi tänker att ett utvecklat nationellt kvalitetssystem med obligatoriska kvalitetsdialoger och efterföljande kapacitetshöjande stöd utifrån behov är den ingång som behövs. Här bör staten samla sina kontakter med huvudmän och verksamheter samt delar av sitt stöd till dem. Men för att betona att det här är något annat än dagens kvalitetssystem och dialoger menar vi att man behöver hitta en ny samlingsbenämning för denna del av den statliga styrningen. Ett led i statens samordning är att integrera de riktade insatserna i systemet, något vi beskriver ovan. På motsvarande sätt anser vi att kvalitetsgranskningen bör ingå som ett verktyg i det nya systemet, i stället för att ligga som en separat uppgift som i dag. Till viss del är kvalitetsgranskningen utvärderande till sin karaktär och vi återkommer till det i avsnitt 12.1.5.

*Huvudmän som inte tar emot kapacitetshöjande stöd kan bli föremål för tillsyn*

Behovet av kapacitetshöjande stöd bör alltså i ett eventuellt kommande statligt skolsystem identifieras i kvalitetsdialogerna. Huvudmän som uppvisar kvalitetsbrister i sin verksamhet har ofta också ett stort behov av statligt stöd. När ett sådant omfattande stödbehov upptäcks genom dialogerna kommer sannolikt huvudmannen i de flesta fall att vilja ta emot stödet. Men om huvudmannen inte vill det behöver den i sitt eget systematiska kvalitetsarbete komma till rätta med de kvalitetsbrister som framkommit.

Här ser utredningen att de eventuella utvecklingsbehov som identifieras i dialogerna behöver kopplas ihop med tillsynen av regelefterlevnaden (se avsnitt 12.1.1). Om en skola hos den statliga huvudmannen eller hos en enskild huvudman har stora brister bör utgångspunkten vara att huvudmannen accepterar statens kapacitetshöjande stöd. Om huvudmannen däremot inte tar emot stödet och skolan fortfarande uppvisar brister som riskerar att leda till att eleverna inte får det de har rätt till kan det finnas skäl att granska verksamheten inom ramen för tillsyn. Det här kan då ses som en verksamhet med hög riskbild för att inte uppfylla kraven i lagstiftning och andra författningar. I dessa fall bör den myndighet som ansvarar för tillsynen kunna vidta åtgärder gentemot den statliga eller enskilda huvudmannen i enlighet med de olika ingripanden som används i tillsynen (se

avsnitt 8.2.3). Det är viktigt att bristerna åtgärdas så snabbt som möjligt för att trygga elevernas rättssäkerhet och kvaliteten i verksamheten.

Det här förfarandet att koppla ihop dialogerna med tillsynen har en tydlig logik. I dag finns motsvarande koppling mellan Skolinspektionens kvalitetsgranskning och tillsyn: om allvarliga missförhållanden uppdagas i kvalitetsgranskningen kan det leda till tillsyn. Samtidigt bygger kvalitetsdialogerna på ömsesidighet och förtroende mellan huvudmannen och staten. Om huvudmannen vet att eventuella brister i verksamheten kan komma att leda till tillsyn finns en risk att förtroendet skadas och att huvudmannen inte vågar vara ärlig med sina utmaningar. Det här är viktiga faktorer att bevaka i det fortsatta arbetet med relationen mellan dialoger och tillsyn i ett eventuellt statligt skolsystem.

*Det grundläggande ansvaret för verksamhetens kvalitet och resultat ligger på huvudmannen*

Ett viktigt påpekande är att stöd till huvudmännens kvalitetsarbete inom ramen för statens systemansvar inte påverkar huvudmannens ansvar för den egna verksamheten. Det är fortfarande huvudmannen – den statliga eller enskilda – som har ansvaret för verksamhetens kvalitet och resultat i enlighet med skolans författningar. Det innebär att huvudmännen behöver ha en egen grundläggande kapacitet för att följa upp och analysera verksamhetens kvalitet och resultat och med ledning av detta också utveckla sin verksamhet.

Genom statens stöd kan däremot förutsättningarna för kvalitetsarbetet stärkas och jämnas ut. Men som nämns ovan kan det också bli så att en huvudman som inte tar emot det stöd som erbjuds, eller som trots stödet inte kan åtgärda sina kvalitetsbrister, kommer att behöva fasas ut ur skolsystemet efter att ha granskats inom ramen för den statliga tillsynen. Det blir därför viktigt att så tydligt som möjligt ange vad som är en acceptabel kapacitet och vilken skillnad i likvärdiga förutsättningar för elever som staten kan acceptera efter att olika typer av stöd och styrning satts in.

### 12.1.5 Staten bör ha ansvar för insatser där nyttan i första hand ligger på systemnivå

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör staten i egenskap av systemansvarig för skolan ansvara för vissa frågor och uppgifter inom skolsystemet där nyttan framför allt ligger på systemnivå och där huvudmännen inte kan förväntas ta det ansvar som är motiverat. Exempel på sådana frågor är

- stöd till professionsutveckling
- insatser för strategisk kompetensförsörjning till skolan
- uppföljning och utvärdering av skolsystemet och av skolreformer.

#### Staten bör hantera uppgifter som kommer hela skolsystemet till del

Huvudmännen har ansvaret för utbildningens kvalitet och resultat. Men det finns viktiga områden där huvudmännen var för sig inte kan förväntas investera i den utsträckning som systemet behöver, eftersom nyttan i första hand kan räknas hem på systemnivå och inte på huvudmannanivå. Även om den statliga huvudmannen vid ett fullgånget förstatligande kommer att ha en dominerande ställning, finns det områden där det krävs ett samlat grepp för hela skolsystemet. Det handlar dels om frågor kopplade till professionsutveckling och kompetensförsörjning, dels frågor som rör uppföljning och utvärdering. På dessa områden behöver staten som systemansvarig ta ett ansvar för att säkra kapaciteten och kvaliteten i hela skolsystemet.

#### Staten bör ta ett utökat ansvar för lärares och skolledares professionsutveckling samt för kompetensförsörjningen till skolan

Det är huvudmännens ansvar att bemanna sin verksamhet med personal med rätt kompetens. Huvudmännen ska också ge sin personal möjlighet till kompetensutveckling. Men skolans kompetensförsörjning är en fråga som går utöver en specifik huvudmans behov av personal. Att hantera de mer långsiktiga och strategiska kompetensförsörjningsfrågorna bör vara ett ansvar för staten. Vi återkommer med bedömningar i denna i del i avsnitt 14.1.4.

Lärares och skolledares möjlighet att utvecklas i yrket är en kritisk fråga för skolsystemet. Men insatser för lärares och skolledares professionsutveckling är också ett område där huvudmännen kan förväntas underinvestera, eftersom de inte själva kan räkna hem hela nyttan av en sådan investering. Det finns huvudmän som i dag tar ett stort ansvar även för dessa delar, men så är det inte överallt. Det finns också anledning att tro att huvudmännens incitament att ta ett sådant ansvar har minskat i takt med att staten tagit fler initiativ kring olika utvecklingsinsatser, insatser som i första hand har byggt på statens, inte huvudmännens, analyser och slutsatser kring utvecklingsbehoven. Mot denna bakgrund anser vi att det är motiverat att staten som systemansvarig tar ett större ansvar för stöd till professionsutveckling. Vi anger bedömningar i denna del i avsnitt 14.1.1 och 14.1.2.

### **Staten bör i högre utsträckning följa upp och utvärdera skolsystemets funktion och resultat**

Ett statligt systemansvar bör också omfatta ett tydligt ansvar för att följa upp och utvärdera skolsystemets funktion och resultat.

Varje skola och huvudman har ett ansvar för att följa upp sin egen verksamhet. Men utredningen gör bedömningen att staten i högre utsträckning än i dag bör ansvara för uppföljning och utvärdering som gäller hela systemet. Syftet bör vara att följa förändringar i skolsystemet, kunna analysera effekter av olika åtgärder och reformer samt sprida kunskap.

#### *Staten bör samordna och planera för en systematisk utvärdering av skolsystemet*

Det finns i dag ingen organisation eller fast struktur för löpande utvärdering av skolsystemet. Systematisk, löpande uppföljning av resultat på skol- och huvudmannanivå behöver också utvecklas. Dessutom behöver uppföljningen av utbildning inom komvux hos olika anordnare utvecklas. Detta innebär inte att det saknas utvärderingar eller aktörer som utvärderar. Riksrevisionen, Skolverket, Skolinspektionen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Statskontoret är några av de myndigheter som från tid till annan granskar och utvärderar olika delar av skolsystemet,

på uppdrag av regeringen eller på egna initiativ. Men utvärderingarna sker inte samordnat utifrån en långsiktig plan eller med en uttalad systematik mellan olika aktörer. Det innebär att det både kan uppstå dubbleringar när flera aktörer utvärderar ungefär samma sak och finnas områden där ingen utvärdering sker över huvud taget.

I ett statligt systemansvar för skolan bör det ingå att samordna den statliga utvärderingen av skolsystemet utifrån ett mer långsiktigt och strategiskt perspektiv. Vilken kunskap om skolsystemet behöver man? Och när behöver man den? Utifrån en sådan analys är det möjligt att göra en plan för utvärdering. Ett liknande förslag har lagts fram av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan, som föreslog att ett nationellt ramverk för utvärdering av skolan skulle fastställas av regeringen. Syftet med ramverket var bland annat att skapa långsiktighet i utvärderingen.<sup>82</sup>

Staten har flera olika typer av källor att tillgå för att identifiera behoven av utvärdering. Uppföljning, statistik och tillsyn är några exempel. En mer systematisk utvärdering av skolsystemets funktions sätt kan – tillsammans med ett utvecklat kvalitetssystem och obligatoriska kvalitetsdialoger – fylla en liknande funktion som Skolinspektionens kvalitetsgranskning gör i dag, när det gäller att ge en bild av hur olika delar av utbildningen fungerar. Kvalitetsgranskningen rör sig i gränslandet mellan inspektion och utvärdering och kan ta upp teman som skulle kunna utgöra underlag för utvärdering. Men granskningarna är inte designade för att ge generaliserbara resultat och har därmed begränsningar som beslutsunderlag för skolsystemet i dess helhet.

En självklar del av statens systemansvar bör också vara att följa upp effekterna av statens styrning av skolan. En tänkt fördel med en samlad statlig styrning är att styrningens olika delar i form av bland annat mål, resurser, tillsyn och stöd kan samordnas bättre för att styrningen ska bli mer träffsäker. Men för att det ska realiseras behöver staten följa upp utfallet och vid behov också revidera styrningens utformning.

---

<sup>82</sup> SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer.*

*Det är viktigt med statistik över hur skolsystemet fungerar för elever med funktionsnedsättning*

En viktig del i statens ansvar för att följa upp och utvärdera skolsystemets funktion i olika avseenden är att utveckla kunskapen om hur skolsystemet fungerar för olika grupper av elever. Sådan kunskap behövs för att identifiera behov och kunna vidta relevanta och anpassade åtgärder. Möjligheterna till en sådan uppföljning påverkas av tillgången till relevant statistik.

En grupp elever som det i dag saknas statistik om är elever med funktionsnedsättning. Samtidigt finns det flera tecken på att skolsystemet brister när det kommer till barn med funktionsnedsättning. Autism- och Aspergerförbundets medlemsundersökning 2020 visade exempelvis att endast 37 procent av deras medlemmar når kunskapsmålen i svenska, engelska och matematik för sin årskurs. Det var en försämring gentemot undersökningarna 2018 respektive 2016.<sup>83</sup> På liknande sätt visade en forskningsstudie av Lotta Andersson som byggde på intervjuer med 1 799 föräldrar till barn med autism i åldrarna 6–21 år att 50 procent av barnen inte klarade målen i svenska, engelska och matematik 2020.<sup>84</sup>

Specialpedagogiska skolmyndigheten och Myndigheten för delaktighet har tidigare uppmärksammat regeringen på behovet av statistik om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet. Enligt myndigheterna behövs sådan statistik för att utvärdera hur utbildningspolitiska beslut påverkar dessa grupper och för att bidra till skolutveckling. Myndigheterna har därför föreslagit att regeringen ska ge lämpliga myndigheter i uppdrag att ta fram förslag på hur situationen för barn, elever och vuxna med funktionsnedsättning i skolväsendet kan följas upp och utvärderas. I denna uppgift ska ligga att analysera hur frågor om funktionsnedsättningar kan ställas i enkäter och undersökningar samt hur datainsamlingar kan göras på ett rättssäkert sätt. Det bör också ingå att utreda hur befintliga registerdata kan användas för att belysa situationen inom skolväsendet för barn, elever och vuxna med funktionsnedsättning samt de rättsliga

---

<sup>83</sup> Autism- och Aspergerförbundet (2020): *Medlemsundersökning om skolan 2020 – uppdaterad rapport*.

<sup>84</sup> Anderson, Lotta (2020): Schooling for Pupils with Autism Spectrum Disorder: Parents' Perspectives. *Journal of Autism and Developmental Disorders* (2020) 50:4356–4366.



förutsättningarna för detta.<sup>85</sup> Behovet av statistik har också lyfts av funktionshinderrörelsen.<sup>86</sup>

Regeringen tillsatte i juni 2022 en utredning som ska analysera och föreslå hur kunskapen kan öka om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet, samtidigt som skyddet för den personliga integriteten säkerställs. Syftet med utredningen är att bättre kunna följa upp situationen i skolväsendet för barn och elever med funktionsnedsättning.<sup>87</sup>

### *Reformutvärdering är en central del av ett utvärderingssystem*

En viktig del av en samordnad och systematisk utvärdering är reformutvärdering. Genom att utvärdera reformer redan när de förbereds och genomförs stärks inslaget av evidens, något som är avgörande för att reformerna ska leda till avsedda resultat. Sverige har ingen riktig tradition av reformutvärdering. Ett exempel på en reform som inte ännu har utvärderats och där det börjar bli hög tid är införandet av lärarlegitimationer.

Reformutvärdering bör helst planeras in samtidigt som reformen planeras för att skapa bästa möjliga förutsättningar för att kunna utvärdera såväl genomförandet som effekterna. Inför större reformer bör den politiska nivån föra dialog med den systemansvariga myndigheten om möjligheterna att designa en lämplig utvärdering. Ett införande av en statlig skola är exempelvis en mycket genomgripande reform där det kommer att vara viktigt att kunna följa och belägga effekter och konsekvenser i olika avseenden.

### *Staten bör utforma en nationell kunskapsutvärdering*

I dag förlitar Sverige sig mycket på internationella studier som Pisa och Timss för att följa elevernas kunskapsutveckling i skolan. Dessa är viktiga och ger relevanta inspel till utvecklingen av det svenska skolsystemet. Men fokuset på de internationella studierna innebär också en begränsning när det gäller vilka ämnen som utvärderas, på

<sup>85</sup> Specialpedagogiska skolmyndigheten och Myndigheten för delaktighet (2020): *Behov av statistik om elever med funktionsnedsättningar*. 2020-09-25. Dnr 1 STY-2020/650.

<sup>86</sup> *Dagens Nyheter* 2022-05-19: DN Debatt. "Skollagen fungerar inte för funktionsnedsatta elever". [www.dn.se/debatt/skollagen-fungerar-inte-for-funktionsnedsatta-elever/](http://www.dn.se/debatt/skollagen-fungerar-inte-for-funktionsnedsatta-elever/) (hämtad 2022-05-24).

<sup>87</sup> Dir. 2022:73 *Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet*.

vilket sätt och hur ofta. De ger heller ingen kunskap om utfallen på skol- och huvudmannanivå, eller på regional nivå. Utredningen menar att det i tillägg till de internationella studierna bör finnas en nationell kapacitet för kunskapsutvärdering som i större utsträckning följer frågor som är relevanta för det svenska skolsystemet.

Betyg och nationella prov är båda mått på kunskap, men de fyller primärt andra syften än att mäta utvecklingen av kunskaper över tid. Vi menar, i likhet med flera tidigare utredningar och rapporter,<sup>88</sup> att staten bör utveckla en återkommande nationell kunskapsutvärdering för trendmätning av elevers kunskapsutveckling över tid. I en sådan bör det också vara möjligt att följa trender på huvudmänna- och skolnivå. Ett första steg för att åstadkomma detta kan vara den typ av försöksverksamhet som tidigare har föreslagits av Utredningen om nationella prov.<sup>89</sup>

Tidigare förslag om en nationell kunskapsutvärdering har bland annat avfärdats för att den, fullt utbyggd, skulle bli kostsam. Om beslutsfattarna vill införa en sådan nationell trendmätning kan de samtidigt överväga om Sverige ska minska sitt deltagande i någon av de internationella studierna som en kompensation för de ökade kostnaderna.

### 12.1.6 Staten bör samordna skolans it-lösningar

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör staten ta ett övergripande ansvar för att samordna frågor om digitalisering och effektiva it-lösningar bland annat för skolans administration. I det ansvaret bör ingå att ta fram standarder och riktlinjer för skoladministrativa system. Staten bör också utveckla och administrera it-verktyg och it-system som är gemensamma för hela skolsystemet.

<sup>88</sup> Se t.ex. OECD (2011): *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Sweden*. SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*. Gustafsson, Jan-Eric; Cliffordson, Christina & Erickson, Gudrun (2014): *Likevärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter*. SNS förlag, SOU 2016:25 *Likevärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning*.

<sup>89</sup> SOU 2016:25 *Likevärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning*.

## Det finns en samsyn kring behovet av ökad samordning av skolans digitalisering

*Administration är en del av skolans vardag*

Administration utgör en stor del av det arbete som sker i skolan. Det finns skolpersonal för vilka administration utgör en kärnuppgift. Men även lärarna administrerar. Studier har visat att lärare lägger någonstans mellan 13 och 40 procent av sin arbetstid på administration, beroende på definition.<sup>90</sup> Administrationen är en vanlig orsak till att lärare upplever stress.<sup>91</sup>

*Brister i skoladministrativa system skapar merarbete och stress*

För det administrativa arbetet använder skolans personal olika typer av it-stöd. Det är många processer som kräver administration och det finns många olika it-system att välja mellan. Men de system som huvudmännen använder kommunicerar inte alltid med varandra och informationsflödet fungerar inte på det sätt som skolans personal skulle vilja.<sup>92</sup>

System som inte är användarvänliga skapar merarbete.<sup>93</sup> Kommunala huvudmän vittnar om att det är svårt att göra bra upphandlingar och få leverantörerna att anpassa systemen utifrån behoven i huvudmannens verksamhet. Huvudmännen har inte heller alltid den expertis som krävs. Enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) upplevs frågor om interoperabilitet, säkerhet och informationsförsörjning som svåra för de flesta huvudmän att sätta sig in i och ta beslut om på egen hand.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> Skolverket (2013): *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*. Skolverket (2015): *Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av "Lärarnas yrkesvardag"*. Groth, Johan & Hultin, Jörgen (2016): *IT-stöd för lärarnas administrativa arbete*. Bilaga 2 till Skolverket (2016): Redovisning av uppdraget om att föreslå nationella IT-strategier för skolväsendet. Dnr U2015/04666/S.

<sup>91</sup> Skolverket (2020): *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan Delrapport 2*. Lärarförbundet (2019): *Stör- eller stödfunktion? En rapport om lärplattformar*.

<sup>92</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2019): *#skolDigiplan. Nationell handlingsplan för digitalisering av skolväsendet*.

<sup>93</sup> Lärarförbundet (2019): *Stör- eller stödfunktion? En rapport om lärplattformar*. Lärarnas Riksförbund (2020): *Lärarna om digitaliseringen*.

<sup>94</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2019): *#skolDigiplan. Nationell handlingsplan för digitalisering av skolväsendet*.

*Det pågår ett arbete kring nationell samordning av it-lösningar*

Det finns en samsyn mellan olika aktörer om att det behövs en bättre nationell samordning av skolans it-lösningar. Det pågår också ett arbete, dels i form av samverkan mellan staten och SKR, dels i form av olika myndighetsuppdrag. Till det kommer initiativ från det civila samhället, exempelvis Internetstiftelsen.

Regeringen antog i oktober 2017 en nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet för perioden 2017–2022. Med utgångspunkt i strategin har SKR i samverkan med Skolverket och övriga skolväsendet, tagit fram #skolDigiplan – en handlingsplan med förslag på 18 initiativ och aktiviteter av nationell karaktär.<sup>95</sup> Regeringen och SKR har också tecknat en särskild överenskommelse som rör tre av initiativen i handlingsplanen och som tar sikte på det skoladministrativa området. Enligt överenskommelsen ska SKR

- arbeta för att stödja anskaffning av e-legitimationer och andra inloggningsmetoder
- bistå i att stärka huvudmännens kompetens i syfte att utveckla deras förmåga att säkerställa användarcentrerade tjänster
- utveckla stöd till huvudmän med fokus på skapande av ändamålsenliga digitala ekosystem, bland annat stöd för upphandling av skoladministrativa it-tjänster för att säkerställa kvaliteten, informationssäkerheten och motverka tekniska inläsningsituationer
- arbeta för att huvudmän ges stöd och vägledning för organisering av ändamålsenlig pedagogisk och teknisk support.<sup>96</sup>

Skolverket har i regleringsbrevet för 2022 fått i uppdrag att föreslå en ny nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet för perioden 2023–2027.<sup>97</sup> Sedan februari 2020 är Skolverket också sektorsansvarig myndighet för skolans digitalisering.<sup>98</sup> För att främja digitaliseringen erbjuder Skolverket olika kompetensutvecklingsinsatser.

---

<sup>95</sup> Regeringen (2017): *Nationell digitaliseringsstrategi för skolan*. Bilaga till regeringsbeslut I:1, 2017-10-19. Sveriges Kommuner och Landsting (2019): *#skolDigiplan. Nationell handlingsplan för digitalisering av skolväsendet*.

<sup>96</sup> Regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Digitaliseringens möjligheter för att främja kunskapsutveckling och likvärdighet i skolväsendet. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner*. Bilaga till regeringsbeslut 2020-11-05, I:3.

<sup>97</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk. Ändringsbeslut 2022-06-30. U2022/02474. U2022/02559.

<sup>98</sup> 18 § 7 förordningen med instruktion för Statens skolverk.

Skolverket driver också på arbetet med standardisering för att underlätta administrationen inom skolväsendet.<sup>99</sup> Det gör myndigheten bland annat genom Forum för informationsstandardisering i skolväsendet (FFIS).<sup>100</sup> I november 2021 gick Skolverket för första gången ut och rekommenderade en teknisk standard, och myndigheten kommer även att utgå från standarden i egna utvecklingsarbeten. I standarden ingår en överenskommelse om hur olika it-system ska kommunicera med varandra och hur data ska överföras från ett system till ett annat.<sup>101</sup>

Vid sidan av staten har också andra aktörer klivit fram för att driva på arbetet med digitalisering. Ett exempel på det är tjänsten Skolfederation som har tagits fram under ledning av SIS, Swedish Standards Institute, och som drivs av Internetstiftelsen. Skolfederation tillhandahåller en infrastruktur för inloggning som gör tjänster enklare åtkomliga för elever och lärare. Detta är en så kallad identitetsfederation, där medlemmarna litar på varandras användaridentifiering. Skolfederation bygger på att användarorganisationer och tjänsteleverantörer blir medlemmar och att de känner tillit till varandras identiteter. När en användarorganisation, till exempel en kommun, blivit medlem och anslutit sina system kan elever och lärare på skolorna i kommunen logga in i sitt lokala nätverk och sedan få tillgång till alla e-tjänster som de har rätt att använda och som kommer från en tjänsteleverantör som också är medlem.<sup>102</sup>

## Samordning av digitala lösningar för skolans administration bör ingå i statens systemansvar

I ett statligt skolsystem gör utredningen bedömningen att det bör vara staten i rollen som systemansvarig som ansvarar för och samordnar frågor om digitalisering och effektiva it-lösningar bland annat

---

<sup>99</sup> Skolverket (2022): *Så arbetar Skolverket för skolans digitalisering*. [www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/sa-arbetar-vi-med-skolans-digitalisering](http://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/sa-arbetar-vi-med-skolans-digitalisering) (hämtad 2022-02-18).

<sup>100</sup> Skolverket (2022): *Forum för informationsstandardisering i skolväsendet*. [www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/forum-for-informationsstandardisering-i-skolväsendet](http://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/forum-for-informationsstandardisering-i-skolväsendet) (hämtad 2022-02-18).

<sup>101</sup> Skolverket (2021): *Skolverket rekommenderar en gemensam teknisk standard – ska underlätta för skolor*. Pressmeddelande 2021-11-09.

[www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2021-11-09-skolverket-rekommenderar-en-gemensam-teknisk-standard-ska-underlatta-for-skolor](http://www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2021-11-09-skolverket-rekommenderar-en-gemensam-teknisk-standard-ska-underlatta-for-skolor) (hämtad 2022-02-18).

<sup>102</sup> Skolfederation (2021): *Om Skolfederation*. [www.skolfederation.se/om/](http://www.skolfederation.se/om/) (hämtad 2021-08-12).

för skolans administration. Staten bör av flera skäl stödja och driva på för systemgemensamma it-lösningar och ökad nationell samordning:

- Staten har som systemansvarig för skolan ett övergripande ansvar för kapaciteten och resursanvändningen i skolsystemet. Skalfördelar talar för att staten bör hantera frågor som berör alla huvudmän, men där det är svårt eller ineffektivt för alla huvudmän att bygga upp en egen kompetens. Administrativa system och it-lösningar är ett sådant område.
- Men staten har också ett behov av fungerande lösningar för att kunna hantera sina uppgifter på skolsystemnivå. Effektiv resursfördelning, planering och dimensionering samt uppföljning och utvärdering av skolsystemet kräver kunskap om huvudmännens och skolornas verksamhet och resultat och därmed också ofta fungerande digitala lösningar för insamling och utbyte av information.

Mycket av det arbete som för närvarande görs på området tar sikte på de kommunala huvudmännens behov av stöd och lösningar. I ett skolsystem med en statlig huvudman för all offentligt anordnad utbildning och många, sinsemellan mycket olika, enskilda huvudmän kan behoven komma att se annorlunda ut. Men det kommer också att finnas grundläggande likheter.

#### *Staten bör stödja digitaliseringen genom standarder och riktlinjer*

Inom ramen för skolverksamheten finns det många processer där huvudmän, skolor och lärare använder olika typer av digitala lösningar för att underlätta arbetet. För huvudmännen kan det exempelvis handla om system som stödjer det systematiska kvalitetsarbetet, hanteringen av ansökningar och placeringar av elever, skolpliktsbevakning och personalhantering. På skolnivå förekommer bland annat digitala stöd för verksamhetsplanering, dialog med hemmet, schemaläggning, närvaro- och frånvarohantering, administration av barn- och elevgrupper, stödinsatser samt tjänsteplanering. Till det kommer digitala stöd kopplade till undervisningen, såsom stöd för pedagogisk planering, bedömning och kunskapsmätning, utvecklingssamtal samt rappor-

tering av betyg. Inom varje område finns det ofta ett stort antal alternativa verktyg och system.<sup>103</sup>

De administrativa systemen för komvux innebär särskilda utmaningar. Systemen behöver kunna hantera skolformens specifika förutsättningar med till exempel flexibla studieformer, individuella studieplaner, kontinuerlig utbildning, antagning och betygsättning året om. De behöver också kunna hantera uppgifter gentemot enskilda utbildningsanordnare på entreprenad. Dessutom är det vanligt att elever läser komvuxutbildning i andra kommuner än hemkommunen och ibland hos flera kommuner samtidigt, vilket kan skapa administrativa problem om kommunerna använder olika system. Särskilt svårt kan det bli för de kommuner där komvux använder ett administrativt system som är utformat efter grund- och gymnasieskolans förutsättningar.

Valet av verktyg och system samt tekniska och juridiska frågor är många gånger för stora och svåra för att hanteras av en enskild lärare, rektor eller ens huvudman. Svårigheterna kan medföra att huvudmän helt väljer bort digitala lösningar, trots att sådana skulle kunna underlätta arbetet.

När Skolverket undersökte förutsättningarna för ett nationellt system för frånvarorapportering var det 16 procent av de tillfrågade huvudmännen för grundskolan som registrerade frånvaro manuellt. Det gällde framför allt huvudmän med bara en skola. Huvudmännen angav bland annat kostnaderna för ett digitalt system som en anledning till den manuella hanteringen. Vid grundskolans elevinsamling för läsåret 2020/2021 skickade omkring 80 procent av huvudmännen in sina uppgifter direkt via sina digitala system och resterande 20 procent genom manuell registrering. Enligt Skolverket ger det en ungefärlig bild av andelen huvudmän som använder digitala system för sin elevadministration och rapportering av uppgifter.<sup>104</sup> Utredningen kan alltså anta att omkring en femtedel av huvudmännen har en begränsad tillgång till digitala system för sin administration.

Gemensamma standarder och riktlinjer ger ett underlag för huvudmän att utgå från när de väljer sina it-lösningar. Vi gör bedömningen att staten inom ramen för sitt systemansvar bör ta fram standarder och riktlinjer för vilka typer av it-lösningar som huvudmän som verkar inom skolsystemet ska använda för att hantera information

---

<sup>103</sup> För en översikt, se [www.edtechkartan.se](http://www.edtechkartan.se)

<sup>104</sup> Skolverket (2021): *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*.

och tjänster på ett säkert och rättssäkert sätt, underlätta kommunikation och informationsflödet inom skolsystemet samt motverka inläsningar av information eller onödigt dubbelarbete. En möjlig utveckling är att staten också inför något slags auktorisationsförfarande för system och leverantörer som motsvarar statens kravspecifikation. Det skulle kunna underlätta för huvudmän med mindre administrativ kapacitet.

I statens ansvar bör det ingå att utreda och lösa ut olika typer av juridiska hinder som kan skapa osäkerhet. Enligt utredningen finns det anledning att överväga om staten som systemansvarig även ska erbjuda huvudmän mer handgriplig expertis och stöd när det gäller frågor om it-juridik, informationssäkerhet och informationsöverföring i en skolkontext för att säkerställa effektivitet och rättssäkerhet.

Staten har redan tagit initiativ när det gäller frågor om skolans digitalisering, standardisering och undanröjande av juridiska hinder för samordning. Det finns också samverkansformer både inom staten och mellan staten, kommunerna och it-leverantörerna. Men arbetet behöver fortsatt utvecklas. I ett sammanhållet statligt skolsystem anser vi att frågorna om digitalisering bör få en mer framskjuten plats och att staten bör ta en tydligare ledande roll. Arbetet med nationell samordning bör samtidigt underlättas av att staten vid ett fullgånget förstatligande också är huvudman för de offentliga skolorna och komvux. Den statliga huvudmannen kommer att bygga upp en egen erfarenhet och kompetens rörande skoladministrativa system. Det är en kompetens som staten i sin roll som systemansvarig bör ta vara på i sitt arbete med att utveckla standarder och riktlinjer för hela skolsystemet.

### *Staten bör utveckla och administrera gemensamma it-lösningar*

Vid ett fullgånget förstatligande av skolan kommer staten att ansvara för flera digitaliserade processer som är gemensamma för alla huvudmän. Redan i dag ansvarar staten för digitala nationella prov. Det finns också behov av en samlad betygshantering och en nationell betygsdatabas inom komvux, något som Universitets- och högskolerådet (UHR) har i uppdrag att utveckla.<sup>105</sup> I ett statligt skolsystem

---

<sup>105</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Universitets- och högskolerådet. 2020-12-17. U2020/05342. U2020/06608 (delvis). U2020/06630. Skolverket (2018): *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.



tillkommer även annat, såsom hanteringen av ansökan och antagning och bevakningen av att alla skolpliktiga barn har en skolplacering (se avsnitt 12.1.2).

Det innebär att staten inom ramen för sitt systemansvar inte bara kommer att ansvara för normer och riktlinjer för skolans it-lösningar, utan även driften av vissa it-system och att tillhandahålla olika nationella register. Dessa system och register kommer att vara obligatoriska för alla huvudmän att ansluta sig till.

Utredningen bedömer att staten inom ramen för sitt systemansvar bör utveckla och administrera ytterligare gemensamma it-verktyg och system. Det handlar dels om verktyg som behöver finnas hos alla huvudmän, men där värdet av samordning motiverar ett statligt åtagande. Dels handlar det om insamling och inrapportering av uppgifter som huvudmännen redan hanterar själva, men där staten har ett behov av samlade uppgifter för att kunna följa utvecklingen av skolsystemet.

Ett exempel på det förstnämnda är ett nationellt system för e-legitimering av elever. På detta område bedriver SKR ett arbete efter överenskommelse med regeringen. Men i ett statligt skolsystem bör det vara en uppgift som vilar på staten som systemansvarig.

Ett exempel på den andra sortens system är planerna på ett nationellt frånvaroregister som Skolverket nyligen utrett förutsättningarna för.<sup>106</sup> I nuläget bygger ett sådant register på huvudmännens lokalt insamlade uppgifter, men ett eventuellt statligt skolsystem skulle ge nya möjligheter att följa och analysera frånvaron över tid och därmed också kunna koppla åtgärder till möjliga effekter.

En förutsättning för att staten ska kunna kräva in uppgifter från huvudmännen är att själva inrapporteringssystemen är användarvänliga. Staten samlar redan i dag in en mängd uppgifter från huvudmännen. En översyn av de samlade informationsflödena och befintliga rapporteringssystem bör vara ett led i statens arbete med att utveckla effektiva digitala system för skolan. För enskilda huvudmän och fristående skolor som i dag bedriver verksamhet i flera olika kommuner kan en nationell standard och gemensamma system för inrapportering sannolikt innebära en förenkling.

---

<sup>106</sup> Skolverket (2021): *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*.

*Frågan om digitalisering rör hela välfärdsområdet och den offentliga förvaltningen*

Frågor om digitalisering, gemensamma digitala lösningar och möjliga rättsliga hinder är inte unika för skolans område. Det pågår flera liknande initiativ, både inom statsförvaltningen och i samverkan mellan regeringen och SKR, som rör digitalisering av välfärden och den offentliga förvaltningen i stort. Såväl offentliga utredningar som myndigheter har eller har nyligen haft regeringens uppdrag att på olika sätt utreda och föreslå hur olika problem kan lösas.<sup>107</sup> Alla initiativ på skolans område behöver därför göras med beaktande av det arbete som sker på andra områden.

Ett sådant område som även direkt berör skolan är hälso- och sjukvården, där elevhälsan är en av många vårdgivare. Utredningar och myndigheter har under de senaste åren utrett och kommit med förslag som rör informationsöverföring, tekniska lösningar och samordning för att på olika sätt skapa en mer sammanhållen vård. Föreslagna insatser omfattar i flera fall också elevhälsan. Det handlar bland annat om insatser för att främja sammanhållen journalföring för olika vårdgivare, insatser för att utveckla uppföljningen av barn och ungas hälsa samt utvecklingen av register för detta ändamål.<sup>108</sup>

Socialstyrelsen, E-hälsomyndigheten och SKR är några centrala aktörer i arbetet med att driva på samordning och digitalisering av vården. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) samordnar och stödjer den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Men vid ett förstatligande av skolan kommer också både den systemansvariga myndigheten och den statliga huvudmannen för offentliga skolor att ha viktiga roller när det gäller elevhälsans inkludering. Ett samlat statligt huvudmannaskap skulle i detta sammanhang kunna underlätta arbetet, genom att det skulle finnas större möjligheter att utveckla gemensamma digitala lösningar för elevhälsans journalföring.

---

<sup>107</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag att stödja regeringens arbete med fortsatt digitalisering av välfärden genom att identifiera rättsliga hinder*. Regeringsbeslut 2022-03-10. I2022/00620. Regeringen (2022): *Uppdrag att fortsätta etableringen av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte*. Regeringsbeslut 2022-01-13. I2022/00102. Regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *En strategi för genomförande av vision e-hälsa 2025. Nästa steg 2020–2022*. SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*.

<sup>108</sup> SOU 2021:4 *Informationsöverföring inom vård och omsorg*. SOU 2021:34 *Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga*. SOU 2021:78 *Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård*. E-hälsomyndigheten (2022): *Sammanhållen journalföring. Möjligheter till digital informationsförsörjning på hälsodataområdet. Slutrapportering av uppdraget att föreslå hur sammanhållen journalföring kan nyttjas i större utsträckning*. S2021/03119 (delvis).

*Det finns en risk att arbetet tappar fart vid förändrade ansvarsförhållanden*

Det pågår redan i dag många olika initiativ som berör skolans digitalisering. Inte minst är kommunerna och SKR aktiva parter. Vid förändrade ansvarsförhållanden finns det en risk att arbetet tappar fart och att man förlorar kompetens. För att undvika att staten ska behöva göra en omstart kommer det att krävas samverkan och en process för överlämnande.

### 12.1.7 Kommunerna bör behålla ett ansvar för vissa hemkommunsuppgifter

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör kommunerna ha ett fortsatt ansvar för vissa myndighetsuppgifter i egenskap av hemkommun. Det handlar om uppgifter som regleras i skolans författningar, men som i stor utsträckning knyter an till kommunernas ansvar för sina medborgare och för livsmiljön och samhällsservicen i kommunen. Kommunernas kvarvarande ansvar bör omfatta

- skolskjuts
- samordning av insatser vid problematisk frånvaro
- det kommunala aktivitetsansvaret
- den uppsökande verksamheten för individer i behov av kommunal vuxenutbildning.

### Kommunernas myndighetsroll har flera dimensioner

Ett fullgånget förstatligande av skolan innebär inte nödvändigtvis att staten tar över alla hemkommunens uppgifter. Hemkommunsuppgifter har lite olika karaktär. Vissa delar, såsom utbudsansvaret, är starkt kopplade till huvudmannskapet där hemkommunens ansvar förutsätter att det också finns en huvudman som kan sköta uppdraget. Andra delar, exempelvis skolskjuts, rör inte skolan direkt utan knyter an till kommunen som en plats att bo och leva på.

Kommunerna har också uppgifter som rör utrymmet mellan individ och utbildning, såsom samordning av samhällets insatser vid problematisk frånvaro, aktivitetsansvar för unga och uppsökande verksamhet kopplad till individer i behov av utbildning inom komvux. Det är frågor som kopplar till individens rättigheter och skyldigheter som medborgare och kommunmedlem, snarare än till skolan som organisation. Samtidigt är det uppgifter som kräver en hög grad av lokalkännedom och en väl utvecklad samverkan med både de individer som berörs och andra samhällsaktörer. Därför menar utredningen att dessa frågor bättre hanteras på kommunal nivå inom ramen för kommunernas övergripande ansvar för sina medborgare, även i ett eventuellt kommande statligt skolsystem.

### Skolskjuts bör fortsatt vara ett kommunalt ansvar

Enligt gällande regelverk har en elev i en kommunal förskoleklass, grundskola eller grundsärskola rätt till skolskjuts om det behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Alla dessa förutsättningar prövas individuellt.<sup>109</sup>

Samma rätt till skolskjuts finns inte om eleven går i en fristående skola eller i en annan kommunal skola än den kommunen skulle ha placerat eleven i. Men kommunen ska ändå ordna skolskjuts om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.<sup>110</sup>

Elever i gymnasiesärskolan har också rätt till kostnadsfri skolskjuts om en individuell bedömning visar att eleven behöver det. Om eleven går i skola i en annan kommun än hemkommunen eller i en fristående skola ska hemkommunen anordna skolskjuts om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter.<sup>111</sup>

Det finns ingen motsvarande rätt till skolskjuts för elever i gymnasieskolan, men en viss rätt till ekonomisk ersättning för resor.<sup>112</sup> För elever i sameskolan och specialskolan är det staten som huvudman som ansvarar för elevernas eventuella resor.<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> 9 kap. 15 b–c §, 10 kap. 32–33 §§ och 11 kap. 31–32 §§ skollagen.

<sup>110</sup> 9 kap. 21 a §, 10 kap. 40 § och 11 kap. 39 § skollagen.

<sup>111</sup> 18 kap. 30–31 och 35 §§ skollagen.

<sup>112</sup> Lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

<sup>113</sup> 12 kap. 25 § skollagen och 13 kap. 23 § skollagen.

*Rätt till skolskjuts bör finnas även i ett statligt skolsystem*

Utredningen ser inga skäl till att ändra de grundläggande bestämmelserna om rätt till skolskjuts och elevresor. I ett statligt skolsystem där staten är huvudman för de offentliga skolorna bör elever fortfarande ha rätt till skolskjuts om det behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Däremot kan de specifika reglerna för rätt till skolskjuts behöva anpassas till regelverken för ansökan och skolplacering i ett statligt skolsystem.

Enligt nuvarande regelverk gäller inte rätten till skolskjuts om eleven går i en annan skola än den skola som kommunen skulle ha placerat eleven i. Regelverket utgår således från en norm om att elever går i en kommunal skola nära hemmet. Om eleven väljer en annan skola har eleven inte längre en given rätt till skolskjuts.

Dagens regelverk är inte anpassat till de system med aktivt skolval som redan finns i flera kommuner och som också Utredningen om en mer likvärdig skola har föreslagit ska gälla nationellt.<sup>114</sup> Vi gör i vår utredning inte några mer utvecklade bedömningar om hur reglerna för önskemål om skola, placering av elever vid olika skolor och kriterier för urval ska se ut i ett statligt skolsystem, utöver att elever fortfarande ska ha rätt att gå i en skola nära hemmet. Däremot konstaterar vi att beroende på hur regelverket för skolplaceringar ser ut så kan också regelverket för skolskjuts behöva justeras. Utredningen om en mer likvärdig skola har exempelvis föreslagit en något reviderad närhetsprincip där ett krav på aktivt önskemål om skola ska kombineras med en rätt till en skolplacering i rimlig närhet av hemmet. Vad som ska anses vara rimlig närhet kan variera beroende på individuella och lokala förutsättningar. Rätten till skolskjuts ska sedan enligt likvärdighetsutredningens modell knytas till en skolplacering i rimlig närhet av hemmet.<sup>115</sup>

*Planering av skolskjuts är en del av samhällsplaneringen*

Skolskjuts kan utföras med allmän kollektivtrafik, av upphandlade entreprenörer, i egen regi eller genom så kallad självskjutsning. Det finns ingen officiell statistik över hur kommunernas skolskjutsverk-

<sup>114</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

<sup>115</sup> Ibid.

samhet är organiserad och genomförs i dag. Men oavsett hur skolskjutsen utförs behöver kommunerna planera skolskjutsverksamheten och samråda med andra berörda parter.

Som stöd för sina medlemmar har Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tagit fram en skolskjutshandbok. I handboken listar SKR olika uppgifter som kommunens skolskjutsorganisation behöver kunna hantera:

- Ta fram skolskjutsreglemente och regler för skolskjuts.
- Fatta beslut om skolskjuts i enskilda fall.
- Planera skolskjutsturer.
- Utarbeta och jämföra alternativa trafiklösningar och färdvägar.
- Välja lämpliga på- och avstigningsplatser.
- Inspektera vägar samt på- och avstigningsplatser.
- Genomföra samråd och förankring.
- Upphandla och följa upp verksamheten.
- Informera och undervisa om skolskjuts.
- Hantera ekonomi och redovisning.<sup>116</sup>

Av sammanställningen framgår att skolskjuts har lite med själva skolverksamheten att göra, men desto mer med samhällsplaneringen i kommunen, inklusive frågor om infrastruktur och kollektivtrafik. Följaktligen hanteras frågor om skolskjuts inte alltid av utbildningsnämnden, skolstyrelsen eller motsvarande, utan kan också vara ett ansvar för den tekniska nämnden, plan- och byggnadsnämnden, kollektivtrafiknämnden, kommunstyrelsen eller liknande.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2014): *Skolskjutshandboken. Trygga, säkra och kostnads-effektiva elevresor.*

<sup>117</sup> Ibid.

*Skolskjutsen bör hanteras på kommunal nivå*

Skolskjutsverksamhet är en fråga som knyter an till kommunen som livsmiljö och som ofta hanteras tillsammans med andra samhällsplanerings- och infrastrukturfrågor i kommunen. Utredningens bedömning är därför att skolskjutsen även i ett statligt skolsystem bäst hanteras på kommunal nivå.

Vi har övervägt om ansvaret för skolskjutsen ska övergå till staten men landat i att det inte vore en ändamålsenlig lösning. Staten bör inom ramen för sitt systemansvar för skolan ansvara för frågor där det finns tydliga stordriftsfördelar, där det finns ett behov av samordning och gemensamma lösningar inom skolsystemet eller där nyttan framför allt finns på systemnivå. Skolskjuts är inte en sådan fråga och bör därför inte hanteras av staten i rollen som systemansvarig. Ett alternativ skulle vara att lägga ansvaret för skolskjutsen på den statliga huvudmannen för de offentliga skolorna. En fördel med en sådan organisation vore att beslutet om lokalisering av skolor och ansvaret för skolskjuts då skulle hanteras av en och samma instans. Men uppdraget för den statliga huvudmannen kommer att vara att ansvara för utbildningen i de offentliga skolorna och komvux. Kompetensen och kapaciteten att hantera frågor om skolskjuts kommer att vara begränsad. Dessutom berör frågorna om skolskjuts inte bara de elever som går i offentliga skolor. Alla elever har möjlighet att ansöka om skolskjuts, även elever i fristående skolor. Det vore därmed mindre lämpligt att lägga ansvaret på den statliga huvudmannen.

Utredningens bedömning är därför att beslut om rätten till skolskjuts bör fattas av elevens hemkommun med utgångspunkt i de principer som finns fastställda i skolans författningar. Att ansvaret för skolskjuts förblir kommunalt innebär att reglerna kan komma att tillämpas olika i olika delar av landet. Men enligt utredningen är det inte heller orimligt med tanke på att både geografi och skolstruktur kan se mycket olika ut på olika platser.

Däremot bör det inte förekomma osakliga skillnader. I och med att beslut om skolskjuts kan överklagas utvecklas med tiden en praxis som blir vägledande för kommunerna. Den ansvariga myndigheten kan också vid behov utfärda allmänna råd för att underlätta en enhetlig rättstillämpning.

*Kommuner behöver samverka med varandra  
och med den statliga huvudmannen*

Det kommer att innebära en utmaning för kommunerna att planera och vid behov upphandla skolskjuts i ett system där det inte är kommunerna som själva ansvarar för beslut om var elever ska placeras. Frågor om skolskjuts kommer därför att behöva ingå som en del i en större samverkansprocess mellan stat och kommun som gäller planering, dimensionering och lokalisering av skolor. Kommunerna behöver samverka med den statliga huvudmannen för de offentliga skolorna för att säkerställa trygga och säkra skolvägar för alla barn som har rätt till skolskjuts. Men kommunen behöver också få information från den systemansvariga myndigheten om elevernas skolplaceringar.

I ett statligt skolsystem kan det hända att den myndighet som ansvarar för skolplaceringar placerar en elev i en skola som ligger i en annan kommun än hemkommunen. Det innebär att skolskjutsrutter kan behöva gå över kommungränser. Givet att skolskjuts i första hand gäller till en skola nära hemmet bör detta inte innebära något större åtagande för kommunen. Men det kan innebära större krav på samverkan mellan kommuner kring skolskjutsen.

*Skillnader i kostnader för skolskjuts kompenseras  
i kostnadsutjämningen*

Med kommunernas ansvar för att besluta om och anordna skolskjuts följer också ett finansieringsansvar. Kostnaderna för skolskjutsen varierar i dag betydligt mellan kommunerna beroende på att avstånden mellan var eleverna bor och var de går i skolan varierar över landet. Framför allt är det landsbygdskommuner som har betydligt högre kostnader än genomsnittet. Kostnaderna för skolskjuts påverkas av vilka prioriteringar kommunerna gör vid planering och lokalisering av verksamheten. Vissa kommuner väljer att satsa på färre men större enheter för att bibehålla kvaliteten i verksamheten, med högre kostnader för skolskjuts som följd. Andra prioriterar elevernas närhet till skolan och väljer därför att behålla små skolor på landsbygden, även om det kostar mer och är svårare att upprätthålla kvaliteten.

Behoven av skolskjuts kommer även i ett statligt skolsystem att se olika ut i olika delar av landet. Därmed kommer kommunernas kostnader för skolskjuts också att variera. I ett statligt skolsystem



där staten är huvudman och planerar och dimensionerar den offentligt anordnade utbildningen kommer kommunerna att ha litet inflytande över var skolor placeras. De kommer därmed inte heller att kunna påverka behoven av skolskjuts.

Staten kommer vid beslut om lokalisering av skolor att behöva göra liknande avvägningar som kommunerna gör i dag. Det innebär att staten kan behöva väga elevernas rätt till en skola nära hemmet mot möjligheterna att bedriva en resurseffektiv skolverksamhet av god kvalitet. Beroende på vilka principer för lokalisering av skolor som staten utvecklar och hur dessa principer förhåller sig till kommunens tidigare prioriteringar kan kommunernas kostnader för skolskjuts komma att förändras på olika sätt. I det fall staten väljer att lägga ner tidigare kommunala landsbygdsskolor kan kostnaderna för skolskjuts komma att öka. Vi återkommer till resonemangen om lokaler och lokalisering i avsnitt 15.1.2.

De skillnader i kostnader för skolskjuts som uppkommer för kommuner med olika geografisk och demografisk struktur bör enligt utredningen i första hand kompenseras genom gleshetsfaktorn i kostnadsutjämningsystemet. Det innebär att det bör finnas en överensstämmelse mellan den statliga huvudmannens principer för lokalisering av skolor och utjämningsystemets kriterier för gleshet. Men staten kan också behöva följa upp att utjämnningen är tillräcklig och vid behov vidta åtgärder om träffsäkerheten brister.

### **Kommunerna bör ha ett ansvar för att samordna insatser mot problematisk frånvaro**

Huvudmannen för skolan har i dag ett grundläggande ansvar för att elever fullgör sin skolgång. Enligt skollagen ska alla elever få det stöd och den stimulans de behöver för att utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Detta kompensatoriska uppdrag innebär en skyldighet att utreda och vidta åtgärder vid problematisk frånvaro. Ansvaret för att detta görs vilar enligt skollagen på rektorn och i slutändan på huvudmannen. Det ansvaret bör, enligt utredningen, ligga kvar på huvudmannen även i ett statligt skolsystem.

Arbetet med att främja närvaro och motverka frånvaro bör utgöra en del av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Men huvudmännen kan i sin tur behöva stöd för att utveckla sitt arbete. Staten

bör som systemansvarig och inom ramen för sitt ansvar för skolpliktsbevakningen kunna tillhandahålla sådant stöd. Behoven av stöd i arbetet med att främja närvaro och motverka frånvaro kan med fördel fångas upp i kvalitetsdialogerna mellan staten och huvudmännen som enligt utredningens bedömning bör bli obligatoriska. Ett nationellt frånvaroregister, likt det som Skolverket har föreslagit, bör vara ett värdefullt underlag för sådana dialoger.<sup>118</sup>

### *Problematiske frånvaro kan kräva insatser från flera olika aktörer*

Enligt gällande regelverk är huvudmän skyldiga att rapportera till hemkommunen om en elev uppvisar upprepad eller långvarig frånvaro. Skyldigheten är kopplad till hemkommunens yttersta ansvar för skolpliktsbevakningen. Åtgärderna för att tillgodose individers rätt till utbildning kan gå utöver vad som skäligen kan krävas av en skola eller huvudman. Hemkommunen behöver därför ha en beredskap att följa upp problematisk frånvaro och agera på den.

Elever med problematisk frånvaro kan ha behov av insatser som erbjuds av flera olika samhällsorgan. En framgångsfaktor för att främja närvaro och åtgärda frånvaro är en fungerande samverkan mellan skola och exempelvis socialtjänst, barn- och ungdomspsykiatri, ungdomsmottagning, barn- och ungdomshabilitering, fritidsförvaltning samt polis.<sup>119</sup> Hemkommunen har därför också ett i skollagen utpekat ansvar för att samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs om en elev har upprepad eller längre frånvaro.<sup>120</sup> Det är ett ansvar som är kopplat till hemkommunens yttersta ansvar för skolpliktsbevakningen och således inte en del av ansvaret som huvudman för de kommunala skolorna.<sup>121</sup>

### *Staten har små möjligheter att ge operativt stöd i individärenden*

I ett statligt skolsystem bör staten ha det yttersta ansvaret för att tillgodose elevernas rätt till utbildning. Det bör därför vara till den myndighet som ansvarar för skolpliktsbevakning och skolplaceringar

<sup>118</sup> Skolverket (2021): *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*.

<sup>119</sup> SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

<sup>120</sup> 7 kap. 21 § skollagen.

<sup>121</sup> Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan*. SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

som huvudmännen ska rapportera när en elev uppvisar långvarig eller omfattande frånvaro och skolan därför inlett en utredning i ärendet. En sådan anmälan ger den systemansvariga myndigheten information om att det finns en problematik och ett behov av uppföljning (se avsnitt 12.1.2).

Men till skillnad från hemkommunen, kommer den statliga systemansvariga myndigheten inte att finnas på plats lokalt för att kunna sätta in och samordna åtgärder för att motverka problematisk frånvaro på individnivå, i de fall problematiken kräver insatser som går utöver vad skolan och huvudmannen förfogar över. Den systemansvariga myndigheten kommer att verka nationellt och regionalt, men inte lokalt. Myndighetens stödjande insatser kommer också i första hand att vara riktade till huvudmän och inte till elever, skolor eller familjer (se vidare kapitel 16 om skolmyndigheter).

### *Hemkommunen bör ha ett ansvar för att leda och samordna insatser kring individer*

Utredningens bedömning är att hemkommunen bör ha kvar ett ansvar för att samordna insatser och samhällsaktörer om en elev har upprepad eller längre frånvaro och behoven av stöd och samordning går utöver vad skolan och huvudmannen kan förväntas hantera. Motiveringen för ett fortsatt kommunalt ansvar är både principiell och praktisk.

I ett statligt skolsystem kommer kommunerna inte längre att ha ansvaret för att styra, leda och bedriva skolverksamhet. De kommer inte heller att ha något ansvar för att säkerställa att elever har en skolplats och fullgör sin skolplikt. Det innebär att kommunen inte längre har samma självklara roll i arbetet med att stödja elever, skolor och huvudmän i arbetet med problematisk frånvaro.

Däremot kan kommuner, även om de inte är huvudmän för skolan, sägas ha ett övergripande ansvar för kommunmedlemmarnas välfärd. Skolmisslyckanden är förknippade med stora kostnader för både individen och samhället, vilket talar för att arbetet för att motverka frånvaro är ett samhälleligt åtagande.

Behovet av stöd och samordning uppstår först när utmaningarna är så stora att de inte kan hanteras inom ramen för skolan, utan kräver bredare samhällsinsatser. Enligt utredningen framstår det som rimligt att kommunerna har ett ansvar för att samordna sådana insatser

mot problematisk frånvaro. Kommunen har helt andra förutsättningar än staten att axla en samordningsroll. Arbetet med att samordna aktörer och insatser behöver ske lokalt, där eleven finns. Kännedom om de verksamheter som är berörda, upparbetade relationer till både familjer och olika lokala samhällsaktörer samt tillgång till konkreta verktyg och insatser är rimligtvis viktiga faktorer för effektiva åtgärder och en fungerande samordning. Kommunen är en central aktör på den lokala, medborgarnära arenan och ansvarig för verksamheter som har en viktig roll i arbetet runt elever och familjer. Samverkan mellan skola och socialtjänst är exempelvis en central del i arbetet för att främja närvaro och motverka frånvaro. I vissa kommuner har man skapat förvaltningsövergripande funktioner där personal från elevhälsa och socialtjänst samarbetar och erbjuder stöd till både kommunala och fristående skolor.<sup>122</sup>

Kommunen har redan lagstadgade skyldigheter att samverka kring stöd till individer. Om en enskild har behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård för att få sina behov tillgodosedda är kommuner och regioner skyldiga att upprätta en samordnad individuell plan (SIP), förutsatt att den enskilda ger sitt samtycke till en sådan plan.<sup>123</sup> Syftet med SIP är att tidiga och samordnade insatser ska erbjudas, att barns behov ska identifieras och att familjen ska känna till vilka insatser som pågår eller planeras. Därutöver ska SIP underlätta uppföljning och säkerställa att barnets och familjens behov av stöd tillgodoses.<sup>124</sup>

Omfattande frånvaro från skolan kan vara en omständighet som motiverar en samordnad individuell plan. Det finns i dag inget som hindrar att skolan är med i arbetet med SIP, även om skolan inte omnämns i lagstiftningen. I många kommuner kan skolan ta initiativ till en SIP om man slutit regionala eller lokala överenskommelser om detta. Förutom förskola och skola kan även aktörer som polisen, Försäkringskassan, Statens institutionsstyrelse eller andra verksamheter som är involverade i hur barnet har det, vara med i arbetet. I andra fall kan skolan kontakta en verksamhet inom socialtjänst eller hälso- och sjukvård, som sedan initierar arbetet om de bedömer att barnet behöver det. I ett statligt skolsystem är skolan inte längre

---

<sup>122</sup> SOU 2016:94 *Sakenad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*

<sup>123</sup> 2 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453) och 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

<sup>124</sup> SOU 2016:94 *Sakenad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*

en kommunal angelägenhet. Det kan därför behöva övervägas om skolan tydligare ska inkluderas i lagstiftningen som rör SIP.

Kommunernas samordningsansvar behöver vara organiserat på ett sådant sätt att det framgår för alla berörda parter var ansvaret ligger. När huvudmannen informerar den systemansvariga myndigheten om att en utredning om omfattande eller återkommande frånvaro har inletts bör den statliga myndigheten i sin tur informera hemkommunen. Det innebär att kommunen behöver ha en utpekad kontaktperson för sitt samordningsansvar. Erfarenheter från arbetet med SIP visar att en framgångsfaktor är en tydlig ansvarsfördelning och organisation av arbetet, exempelvis i form av en särskild funktion eller person som är ansvarig för att kalla till möten.<sup>125</sup>

### *Systemen för frånvarorapportering behöver samordnas*

I ett statligt skolsystem kan huvudmän behöva rapportera frånvaro till den statliga systemansvariga myndigheten både för den återkommande statistikinsamlingen i det nationella frånvaroregistret och för den åtgärdsinriktade frånvarorapporteringen kopplat till skolpliktsbevakningen. För att underlätta för huvudmännen behöver det vara tydligt vad som ska rapporteras in och på vilket sätt. Det bör också undersökas om samma inrapporteringssystem kan fylla båda syftena.

All frånvarorapportering från huvudmän till den skolsystemansvariga myndigheten kräver att huvudmännen har egna rutiner och system för att registrera elevers närvaro och frånvaro. Tidigare granskningar har visat att alla huvudmän inte har digitala system för detta. Manuell hantering är mer tidskrävande för huvudmännen. För att underlätta och förbättra tillförlitligheten i systemen kan staten behöva stödja huvudmännens arbete med att digitalisera frånvarorapporteringen. Det kan ske genom möjlighet till avrop på statliga avtal, genom tydligare riktlinjer och standarder eller genom ett förfarande där leverantörer blir auktoriserade. Men av största vikt är också att det är enkelt att lämna uppgifterna, oavsett vilket system som huvudmännen själva använder (se vidare avsnitt 12.1.6 om systemviktiga it-lösningar).

---

<sup>125</sup> Ibid.

## Kommunerna bör behålla aktivitetsansvaret för ungdomar

Kommunernas aktivitetsansvar medför en skyldighet för kommunen att löpande hålla sig informerad om hur ungdomar i gymnasieåldern som inte går i gymnasieskolan sysselsätter sig och erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. I första hand ska åtgärderna syfta till att motivera dem att påbörja eller återuppta en utbildning. Aktivitetsansvaret omfattar ungdomar som

- inte har fyllt 20 år
- har fullgjort sin skolplikt eller har blivit folkbokförda i landet efter skolpliktig ålder
- inte går i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning
- inte har en gymnasieexamen, ett gymnasiesärskolebevis eller fullföljt motsvarande utbildning med godkänt resultat.<sup>126</sup>

Under perioden andra halvåret 2020 och första halvåret 2021 omfattade kommunernas arbete med aktivitetsansvaret totalt 58 400 ungdomar. 52 procent av dessa var inskrivna i kommunernas aktivitetsansvar eftersom de hade avbrutit sina gymnasiestudier eller inte påbörjat dem.<sup>127</sup>

*Det finns både principiella och praktiska skäl till att ansvaret bör förbli kommunalt*

Arbetet med aktivitetsansvaret kräver rutiner och system för att identifiera målgruppen, men också metoder för att verkligen nå de ungdomar som berörs. Det ställer också stora krav på samverkan mellan olika samhällsaktörer, både för att hitta berörda individer och för att utforma effektiva insatser. Granskningar av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret har visat att det finns utmaningar i alla dessa delar.<sup>128</sup> Trots det är utredningens bedömning att aktivitetsansvaret bör förbli kommunalt även i ett statligt skolsystem. Men

---

<sup>126</sup> 9 kap. 29 § skollagen.

<sup>127</sup> Skolverket (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar Perioden 2020/2021*.

<sup>128</sup> SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*. Skolinspektionen (2018): *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning*. Skolverket (2021): *Övergången mellan gymnasieskolan och komvux*.

staten bör i kraft av sitt systemansvar för skolan stödja kommunerna i detta arbete.

Argumenten för ett fortsatt kommunalt ansvar är i stor utsträckning desamma som för ett kommunalt ansvar för att samordna arbetet mot problematisk frånvaro i grundskolan (se föregående avsnitt).

Aktivitetsansvaret handlar om att samordna stöd till individen, för att denna ska få bättre förutsättningar att etablera sig i arbets- och samhällslivet. På liknande sätt som med arbetet mot frånvaro kan insatserna motiveras från både ett medborgerligt och ett samhällsekonomiskt perspektiv. En avslutad gymnasieutbildning blir alltmer avgörande för att kunna etablera sig i samhället. Att stötta individer tillbaka till utbildning är således förknippat med stora vinster för både individen och samhället.

Arbetet med aktivitetsansvaret behöver bedrivas på lokal nivå, där de berörda individerna finns. Kommunen har en unik position på lokal nivå som den samhällsaktör som har ett ansvar för alla boende i kommunen. Även om kommunerna i ett statligt skolsystem inte är ansvariga för gymnasieskolan eller komvux, har de ansvar för bland annat socialtjänsten och därigenom ett övergripande ansvar för att främja ekonomisk och social trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor, och aktivt deltagande i samhällslivet.<sup>129</sup>

Arbetet med aktivitetsansvaret behöver anpassas till de specifika förutsättningar som gäller i det enskilda fallet. Kommunerna har kännedom om de lokala förutsättningarna när det gäller utbildning, arbetsmarknad och sociala förhållanden. Kommunerna har också i regel upparbetade kontakter med andra relevanta aktörer i kommunen. Det är en kunskap som staten skulle ha svårt att bygga upp.

Till skillnad från i dag kommer däremot kommunerna vid ett fullgånget förstatligande inte att bedriva någon egen gymnasieutbildning. Eftersom aktivitetsansvaret i första hand syftar till att ungdomar ska återgå till utbildning behöver kommunerna och den statliga huvudmannen samverka med varandra.

---

<sup>129</sup> 1 kap. 1 § socialtjänstlagen.

*Staten behöver hålla kommunerna informerade om ungdomars studier och avhopp*

En utmaning i kommunernas arbete med att identifiera ungdomar i målgruppen så tidigt som möjligt är att kommunerna ibland saknar välfungerande it-system. Företrädare för kommunerna har därför tidigare framfört önskemål om en nationell databas som alla inom aktivitetsansvaret kan använda.<sup>130</sup>

I ett statligt skolsystem kommer flera av skolans register och system att vara nationella. Det kan underlätta arbetet med aktivitetsansvaret. Men det kräver också tydliga rutiner för informationsöverföring från staten till kommunerna.

Kommunerna behöver få information från den statliga systemansvariga myndigheten som samordnar gymnasieantagningen om vilka ungdomar som deltar i gymnasieutbildning och vilka som inte gör det.

Kommunerna behöver också skyndsamt få information om när elever avbryter sin utbildning eller uppvisar en omfattande eller långvarig frånvaro. Det är information som huvudmännen kommer att vara skyldiga att rapportera till den systemansvariga myndigheten. Myndigheten kommer därför att behöva ha rutiner för att informera kommunen, som i sin tur behöver ha en tydligt utpekad kontaktperson eller funktion som tar emot informationen.

För att få information om vilka ungdomar som har klarat och avslutat sin gymnasieutbildning kan kommunerna få tillgång till de uppgifter som finns i den nationella betygsdatabasen Beda, på ett sätt som Skolverket tidigare har föreslagit.<sup>131</sup>

Arbetet med aktivitetsansvaret riskerar att försvåras om kommunen behöver hämta information från flera system parallellt. Staten bör därför utreda om informationen från flera källor kan samordnas i en samlad databas som kommunerna också har tillgång till. Överlämningar av känslig information på individnivå aktualiserar viktiga frågor om bland annat integritet och sekretess. De juridiska förutsättningarna behöver därför särskilt beaktas.

---

<sup>130</sup> Skolverket (2020): *Övergången mellan gymnasieskola och komvux*.

<sup>131</sup> Skolverket (2020): *Övergången mellan gymnasieskola och komvux*. Skolverket (2018): *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.



*Staten bör stödja hemkommunernas arbete*

Vid sidan av it-stöd för att identifiera målgruppen har kommuner också efterfrågat annat statligt stöd i sitt arbete med aktivitetsansvaret. Det gäller exempelvis stöd till erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling av personal samt tips och vägledning i hur man kan lägga upp arbetet och vilka åtgärder som är effektiva. Kommunerna anser också att de har behov av löpande tips och vägledning från nationella myndigheter i sitt arbete med aktivitetsansvaret.<sup>132</sup> Denna typ av stöd bör enligt utredningen ingå i statens systemansvar för skolan.

Staten kan också behöva utveckla uppföljningen av aktivitetsansvaret. Kommunerna är i dag skyldiga att lämna uppgifter om individer och insatser inom ramen för aktivitetsansvaret till Skolverket som underlag för nationell statistik på området. Men en uppföljning från SKR visar att kommunerna själva menar att de uppgifter de lämnar inte är helt tillförlitliga och inte heller fullt användbara i kommunernas eget arbete. Ett utvecklat it-stöd på området kan öka tillförlitligheten kring rapporteringen om individerna inom aktivitetsansvaret, men den systemansvariga myndigheten kan också behöva se över innehållet i insamlingen för att den ska bli så relevant som möjligt även för kommunerna.

Ett angränsande uppföljande arbete, men med fokus på ungas etablering på arbetsmarknaden, är det nationella statistikverktyg för uppföljning av samverkan kring unga som Arbetsförmedlingen har utvecklat tillsammans med Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) och SKR. Genom INUK (Informationsutbyte Unga i Kommuner) ska man på ett enkelt sätt kunna följa upp de insatser som görs inom Arbetsförmedlingens och kommunernas samverkan avseende unga arbetssökande i åldern 16–24 år. Syftet är att åstadkomma ett digitalt landsomfattande underlag för jämförelser av insatser för unga. Statistikuppföljningen sker månadsvis via maskinöverföring för att ge en kontinuerlig uppdaterad bild och avlasta den manuella rapporteringen.<sup>133</sup> Målgruppen och syftet med samverkan inom ramen för Duas arbete är inte helt detsamma som för aktivitetsansvaret. Men i stor utsträckning är det samma samhällsaktörer som berörs och det finns också sannolikt liknande svårigheter, vilket inne-

<sup>132</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar 2021*.

<sup>133</sup> Delegationen för unga och nyanlända till arbete (2019): *INUK – automatisk uppföljning av samverkan*. Webtext. [www.dua.se/lokala-overenskommelser/uppfoljning/inuk-automatisk-uppfoljning-av-samverkan](http://www.dua.se/lokala-overenskommelser/uppfoljning/inuk-automatisk-uppfoljning-av-samverkan) (hämtad 2022-05-04).

bär att det finns en potential för ömsesidigt lärande när det gäller både upplägget av arbetet och formerna för uppföljning.

### **Kommunerna bör behålla ansvaret för den uppsökande verksamheten för individer i behov av utbildning inom komvux**

Enligt gällande regelverk har kommunerna ett ansvar för att söka upp individer som kan vara i behov av utbildning inom komvux. Kommunen ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i komvux på grundläggande nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå och i svenska för invandrare (sfi) och motivera dem att delta i sådan utbildning. Kommunen ska informera om möjligheterna till utbildning inom komvux på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå samt aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.<sup>134</sup>

Den uppsökande verksamheten är en uppgift som är nära kopplad till individens rättighet till utbildning. Den kräver att kommunerna har kännedom om vilka individer som kan beröras. För detta arbete krävs rutiner för att identifiera målgruppen och metoder för att kunna informera samt motivera och aktivt verka för att individerna sedan deltar i utbildning inom komvux. Detta kräver i sin tur en lokal förankring och samverkan med andra aktörer.

Kommunerna har i dag ofta en upparbetad samverkan mellan olika kommunala verksamheter och med andra lokala aktörer. Men det finns behov av att ytterligare utveckla detta arbete, eftersom vissa kommuner uppvisar brister i arbetet och behöver göra mer aktiva insatser för att nå ut till individer i behov av mer stöd (se avsnitt 5.3.5). Trots de utvecklingsbehov som finns bedömer utredningen att den uppsökande verksamheten fortsatt hanteras bäst av hemkommunen även om staten skulle bli huvudman för komvux.

Utredningen menar att kommunerna bör ha bättre förutsättningar att utföra dessa uppgifter, än vad en statlig myndighet har. Den uppsökande verksamheten kopplad till komvux har flera likheter med arbetet med problematisk frånvaro i grundskolan och det kommunala aktivitetsansvaret för gymnasieskolan (se föregående avsnitt). Argumenten för att den uppsökande verksamhetens fortsatt ska vara kommunernas ansvar är därför i mångt och mycket desamma. Den

---

<sup>134</sup> 20 kap. 10, 17 och 29 §§ skollagen.

uppsökande verksamheten behöver bedrivas på lokal nivå, nära individerna som berörs. Kommunernas ansvar för alla boende i kommunen gör att de har en unik position på lokal nivå. De har kännedom om de lokala förhållandena och de specifika förutsättningar som finns.

En kritik mot kommunernas uppsökande verksamhet är att den inte har varit tillräckligt aktiv, det vill säga att arbetet mer har handlat om information än om att motivera och verka för att individerna deltar i utbildning. Individerna behöver även fortsatt kunna få hjälp med att identifiera och kartlägga sina behov av utbildning. Dessutom behöver de kunna få råd och lotsas vidare till den statliga huvudmannens utbildning.

Precis som i arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret bör staten ge stöd i arbetet med den uppsökande verksamheten, inom ramen för sitt systemansvar. Även här skulle erfarenhetsutbyte, kompetensutveckling av personal samt råd och vägledning om hur arbetet kan läggas upp vara aktuellt.



# 13 Alternativ 1

## – ekonomiska resurser till skolan

I detta kapitel beskriver utredningen en del av det första alternativet som innebär ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan. Här handlar det om ekonomiska resurser till skolan.

Ansvar för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser är centrala delar i det statliga systemansvar för skolan som beskrivs i kapitel 12. Vi gör i detta kapitel bedömningar om hur en nationell resursfördelningsmodell bör se ut för olika skolformer.

Redan här bör det konstateras att det inte bara är vilka ekonomiska resurser skolverksamheten har som spelar roll för resultatutvecklingen. Lika viktigt är hur dessa resurser används. Därför behöver en nationell resursfördelningsmodell följas av insatser för att stärka resursanvändningen hos både den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen vid ett fullgånget förstatligande. Även detta är en central del i det statliga systemansvar som beskrivs i kapitel 12. I detta kapitel är dock fokus på hur resurserna bör fördelas vid ett eventuellt förstatligande.

### 13.1 Statligt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan

#### 13.1.1 Den ekonomiska styrningen av skolan bör samlas i staten

**Utredningens bedömning:** Staten bör ta det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan vid ett fullgånget förstatligande.

## Kommunernas ekonomiska styrning av skolan har brister

I dag är det landets kommuner som var för sig ansvarar för merparten av den ekonomiska styrningen av skolan. Även om staten under de senaste åren har ökat sin ekonomiska styrning, framför allt i form av riktade statsbidrag, är statens samlade bidrag till skolan fortfarande litet i relation till kommunernas totala skolkostnader.

Att kommuner ansvarar för den huvudsakliga ekonomiska styrningen av skolan innebär att den varierar i olika delar av landet. På vissa håll har man en systematisk ekonomisk styrning där beslut om såväl tilldelning som fördelning av resurser föregås av en noggrann analys av skolverksamhetens förutsättningar, behov och måluppfyllelse. På andra håll följer man traditionen och tilldelar och fördelar resurser ungefär som man alltid har gjort.<sup>1</sup>

Att det finns en variation i den ekonomiska styrningen av skolan är självklart i en skola där det huvudsakliga ansvaret för verksamheten är decentraliserat till 290 kommuner. Det behöver inte heller nödvändigtvis vara negativt. Utredningen menar att det är viktigt att det finns en flexibilitet och att resurserna anpassas efter elevernas och verksamhetens behov. Men om flexibiliteten tar sin utgångspunkt i kommuners olika ekonomiska förutsättningar och ambitionsnivåer, snarare än i skolverksamhetens behov, finns anledning att ifrågasätta värdet av en sådan flexibilitet.

Vi anser att det finns brister i kommuners ekonomiska styrning av skolan. För det första saknas ett tydligt positivt samband mellan tilldelningen av resurser och skattade behov på kommunnivå. Som vi redogör för i kapitel 6 är den kommunala grundfinansieringen av grundskolan, det vill säga finansieringen exklusive riktade statsbidrag, till och med omvänt kompenserande. Det innebär att socioekonomiskt svagare kommuner, allt annat lika, tilldelar lägre resurser per elev än socioekonomiskt starkare kommuner.<sup>2</sup>

Även här bör det dock påpekas att kommunerna inte har ett uppdrag att finansiera skolan kompensatoriskt sinsemellan. Kommunerna har bara ansvar att säkerställa att finansieringen av skolan inom den egna kommunen speglar skollagens krav på kompensatorisk resursfördelning. Men när skolsystemet utvärderas från ett nationellt perspektiv är det ändå ett intressant resultat att den kommunala grund-

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*.

<sup>2</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

finansieringen, om man jämför olika kommuners resurstilldelning till skolan, inte förefaller kompensera för elevers varierande förutsättningar och behov.

För det andra finns det brister i hur fördelningen av resurser till skolan ser ut *inom* kommuner. I Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) undersökning av kommunala resursfördelningsmodeller, som genomfördes 2017–2018, framgår visserligen att en majoritet av kommunerna omfördelade resurser på socioekonomiska grunder i grundskolan. Men fyra av tio kommuner saknade samtidigt socioekonomiska resursfördelningsmodeller. Detta trots att skollagen sedan 2014 ställer krav på att kommunerna ska fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov. Även om majoriteten av de kommuner som saknade socioekonomiska resursfördelningsmodeller var mindre kommuner eller glesbygdskommuner, där behovet av omfördelning inom kommunen kan tänkas vara mindre, fanns det även exempel på större kommuner utan socioekonomiska resursfördelningsmodeller. Till exempel saknade en tredjedel av de större kommunerna i SKR:s undersökning en socioekonomisk resursfördelningsmodell för grundskolan. Bland storstäderna och kommunerna nära dem saknade var fjärde en socioekonomisk resursfördelningsmodell.<sup>3</sup>

När det gäller gymnasieskolan är kunskapen lägre om hur resursfördelningen ser ut i praktiken. Utifrån de begränsade studier som finns tycks dock andelen kommuner som, utöver programpengen, fördelar resurser på kompensatoriska grunder vara ännu lägre än i grundskolan.<sup>4</sup>

Sammantaget pekar detta mot att kommunernas ekonomiska styrning av skolan uppvisar brister från ett nationellt perspektiv. I synnerhet tycks kopplingen mellan å ena sidan tilldelning och fördelning av resurser och å andra sidan elevers behov vara bristfällig. Detta är bekymmersamt mot bakgrund av att en stor mängd forskning under de senaste decennierna har pekat på att de positiva effekterna av att tillföra resurser är större för elever som har sämre socioekonomiska förutsättningar.<sup>5</sup> Ur den aspekten är bristerna i dagens ekonomiska styrning av skolverksamheten inte bara ett problem för skolans likvärdighet, utan också för dess resurseffektivitet.

<sup>3</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

<sup>4</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

<sup>5</sup> För en forskningsöversikt, se IFAU (2010): *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknads-effekter: Vad säger forskningen?*

*Även de enskilda huvudmännen påverkas av brister i kommunernas ekonomiska styrning av skolan*

En konsekvens av att den ekonomiska styrningen av skolan skiljer sig åt mellan olika kommuner är att ersättningen till de enskilda huvudmännen kan variera betydligt. Ibland kan också skillnaderna vara svåra att förstå. Två elever med likartade förutsättningar som går på samma fristående skola, men som är folkbokförda i två olika kommuner, kan generera påtagligt olika ersättning. Det här är tydligt framför allt i gymnasieskolan, där eleverna rör sig mer över kommungränser och där det inte är ovanligt att enskilda huvudmän tar emot elever från flera olika kommuner.<sup>6</sup>

Som utredningen redovisar i kapitel 6 är skillnaderna i kommunernas resurstilldelning per elev betydande. För årskurs F–9 var skillnaden mellan den kommunala huvudman som satsade mest och den kommunala huvudman som satsade minst resurser per elev nästan 80 procent under 2020. Om man i stället jämför den 5:e och den 95:e percentilen krymper skillnaden till 32 procent.<sup>7</sup> I gymnasieskolan beräknas ersättningen till huvudmännen per program och inriktning, men även där är skillnaderna mellan kommunerna betydande. Om man jämför de kommuner som under 2021 hade högst respektive lägst budgeterade kostnader per elev på naturvetenskapsprogrammet för kostnadsslagen undervisning, lärverktyg, elevhälsa och lokalkostnader var skillnaden över 150 procent. Om man i stället jämför den 5:e och den 95:e percentilen krymper skillnaden till knappt 70 procent.<sup>8</sup>

Även om det till viss del kan finnas sakliga förklaringar till så stora kostnadsskillnader, illustrerar dessa exempel svårigheten många enskilda huvudmän möter när de tar emot elever från flera olika kommuner. Om mixen av elever från olika kommuner dessutom skiljer sig åt från år till år kan det leda till stora, svårförklarliga och i viss mån oförutsägbara svängningar i de enskilda huvudmännens ekonomi och därmed deras förutsättningar att bedriva en skola av hög kvalitet.

---

<sup>6</sup> Egna beräkningar utifrån uppgifter från Skolverket. Under 2020 var det 35 procent av gymnasieeleverna som pendlade ut från den egna hemkommunen. I grundskolan var motsvarande andel cirka 3 procent.

<sup>7</sup> Egna beräkningar utifrån uppgifter från Kolada.

<sup>8</sup> Egna beräkningar utifrån SCB:s underlag till Riksprislistan 2021.



*Stigande kostnader i kommunsektorn riskerar att leda till svåra prioriteringar mellan olika verksamhetsområden*

Som utredningen beskriver i kapitel 6 bedöms kostnadstrycket i kommunerna öka i framtiden. Den främsta anledningen till det är den demografiska utvecklingen. Eftersom medellivslängden ökar har kommunerna stigande kostnader för vård och omsorg av de äldre. Samtidigt växer inte antalet individer i arbetsför ålder i den utsträckning som skulle krävas för att intäktsmässigt kompensera för de ökande kostnader som följer av ett växande antal äldre.

Enligt Valfärdskommissionens beräkningar kommer antalet invånare över 80 år att öka över tio gånger mer än antalet invånare i åldern 20–69 år fram till 2035.<sup>9</sup> Det innebär att den skattemässiga basen i kommunsektorn – och med den kommunernas förmåga att finansiera sig själva – riskerar att tunnas ut framöver. Allra tydligast är denna utveckling i avlägsna landsbygdskommuner, där den demografiska försörjningskvoten riskerar att öka på ett särskilt påtagligt sätt under de kommande decennierna (se avsnitt 6.4.3).<sup>10</sup>

Ett högt kostnadstryck till följd av ett ökat antal äldre i kommunsektorn riskerar, enligt vår uppfattning, att få negativa konsekvenser för skolan. Med en mer ansträngd budget kommer kommunerna att behöva göra prioriteringar mellan olika verksamhetsområden, där det finns risk att skolan påverkas negativt. Det har delvis att göra med att skolan är kommunernas kostnadsintensivaste verksamhet. Risken är därmed överhängande att skolan används som finansieringskälla när kommuner får ökade kostnader på andra områden. Men det har också att göra med att de positiva effekterna av investeringar i skolan uppträder på lång sikt. I valet mellan att hantera akuta situationer här och nu eller att genomföra de investeringar som rustar samhället på lång sikt är det förståeligt om många kommuner väljer det förra.

Detta talar enligt vår uppfattning för att ett av två scenarier riskerar att inträffa till följd av det förväntat sämre kommunalekonomiska läget. Antingen kan skolan komma att få mindre resurser än vad verksamheten har behov av i framtiden eller så kan beroendet av statlig finansiering av skolan komma att öka. Redan i dag har vi visat att staten, när man lägger ihop riktade och generella statsbidrag, är

---

<sup>9</sup> Valfärdskommissionen (2021): *Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*.

<sup>10</sup> SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*.

med och finansierar skolan i en inte obetydlig grad. Om kommunernas självfinansieringsgrad för skolan kommer att minska framöver går det att ifrågasätta poängen med det kommunala finansieringsansvaret för skolan. En stor blandning av statlig och kommunal finansiering riskerar även att leda till att ansvarsförhållandena blir otydligare. I sin tur kan det försvåra medborgarnas möjlighet till utkrävande av ansvar för skolverksamheten.

### **Flera principiella skäl talar för att staten bör tilldela och fördela resurser till skolan**

Det finns flera omständigheter som pekar mot att staten bör vara den aktör som tilldelar och fördelar resurser till skolan. En del av dessa är empiriska och har sin grund i brister i dagens ekonomiska styrning av verksamheten. Dessa har utredningen redogjort för ovan. Men det finns även principiella skäl som talar för att staten kan vara en mer lämplig aktör än kommunerna att ansvara för den ekonomiska styrningen av skolan.

#### *Ett statligt ansvar skapar symmetri mellan uppdrag och resurser*

Det mest grundläggande skälet till att staten bör tilldela och fördela resurser är att det är staten som anger uppdraget och målen för verksamheten. Ett statligt ansvar för den ekonomiska styrningen innebär att det är samma aktör som fattar beslut om verksamhetens uppdrag och mål som också bestämmer vilka resurser som behövs för verksamheten. Därmed uppstår en symmetri i ansvaret för uppdrag och resurser. I sin tur borgar detta enligt utredningen för mer holistiska bedömningar kring skolans utveckling.

En symmetrisk ansvarsstruktur är viktig inte minst för att kunna hantera omvärldshändelser som påverkar förutsättningarna för skolan. Tidigare beskrev vi till exempel det förväntade kommunalekonomiska läget som en utmaning för skolans resurser. På motsvarande sätt kan också staten i framtiden hamna i ekonomiskt svåra situationer och behöva göra svåra prioriteringar mellan olika verksamhetsområden. Även här finns risken att skolan påverkas negativt. Men en viktig skillnad är att det, i ett sådant scenario, finns just en symmetri i ansvar genom att det är samma aktör som fattar beslut om verksamhetens

uppdrag och som också finansierar verksamheten. Då kan såväl uppdrag som resurser anpassas efter de ändrade förutsättningarna.

### *Skolan är ett nationellt intresse*

Ett annat principiellt argument för att staten bör ansvara för den ekonomiska styrningen av skolan är att skolan är ett *nationellt* intresse. Skolan är samhällets viktigaste verktyg för att ge varje människa möjlighet att skapa sig ett så bra liv som möjligt för sig själv och tillsammans med andra. Vidare formas i skolan det humankapital som på lång sikt är avgörande för Sveriges ekonomiska välbefinnande och tillväxt.<sup>11</sup> Dessutom är den kollektiva nyttan av investeringar i skolan stor. Till exempel påverkar utbildning valdeltagande positivt, främjar prosocialt beteende och minskar brottsbenägenhet.<sup>12</sup>

Dessa externa effekter, som är gynnsamma för både individen och samhället, är själva grunden till att skolan är ett offentligt åtagande. Men för att uppnå en samhällsekonomiskt motiverad nivå på tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan över hela landet räcker det inte bara med att skolan är ett offentligt ansvar, utan det krävs också att ansvaret ligger på rätt nivå i den offentliga organisationen. Här menar utredningen att staten utgör en mer lämplig nivå än kommunerna för att ansvara för den ekonomiska styrningen av skolan.

Det finns flera anledningar att tro att kommunerna inte tar hänsyn till hela den kollektiva nyttan när de fattar beslut om tilldelning och fördelning av resurser till skolan. En är det faktum att medborgare flyttar mellan olika kommuner – och det ofta. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB:s) statistik har det genomsnittliga antalet flyttningar i Sverige per år varit närmare 1 360 000 mellan 2000 och 2021. Drygt en tredjedel av dessa har skett över kommungränser. En kommun som tar den fulla kostnaden för en elevs skolgång kan därmed inte alltid räkna med att få avkastning på sin investering genom att eleven stannar kvar och bidrar till kommunens ekonomiska utveckling i framtiden. Om man antar att kommuner agerar som ekonomiskt rationella aktörer riskerar detta, enligt ekonomisk teori, att

---

<sup>11</sup> Hanushek, Eric & Woessman, Ludger (2010): *Education and Economic Growth*. Economics of Education (Amsterdam: Elsevier, 2010).

<sup>12</sup> Sjögren, Anna & Vlachos, Jonas (2022): *Dags att välja skola!* Ekonomisk debatt, nr 3 2022 årgång 50.

leda till att kommuner satsar mindre på skolan i förhållande till vad som vore motiverat ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Detta är dock ett teoretiskt resonemang som är svårt att belägga empiriskt. Om man utgår från kostnadsutjämnningen är det vanligare att kommuner har en positiv, snarare än negativ, nettokostnadsavvikelse för grundskola och förskoleklass. Med nettokostnadsavvikelse avses hur kostnaden för en viss verksamhet i en kommun, efter avdrag för till exempel statsbidrag och användaravgifter, avviker från den förväntade kostnaden (referenskostnaden) enligt kostnadsutjämningsystemet, givet en genomsnittlig ambition och effektivitet i verksamheten. Det innebär att det är fler kommuner som lägger mer resurser på skolan än vad kostnadsutjämningsystemet indikerar att de borde. Men detta säger mer om hur kommunerna förhåller sig till varandra än om hur resurserna förhåller sig till de behov som finns i elevunderlaget på olika håll i landet. Till exempel saknas i kostnadsutjämningsens delmodell för grundskola och förskoleklass en socioekonomisk komponent som utjämnar för strukturella skillnader i kostnader utifrån att elever i olika kommuner har olika förväntat stödbehov. Det gör att systemet kan indikera för små – alternativt för stora – referenskostnader för skolan, givet en genomsnittlig ambition och effektivitet i verksamheten, när man också väger in skillnader i elevsammansättning mellan kommuner.

Även om det, som tidigare nämnts, är svårt att fastställa det empiriska stödet för att kommunerna skulle satsa för lite resurser på skolan anser vi att det finns en viss grund för argumentet att kommunerna utgör en för låg nivå i den offentliga organisationen för att ansvara för tilldelningen och fördelningen av resurser. De nyttor som produceras i skolverksamheten är kollektiva och håller sig inte inom kommunala gränser. Investeringar i skolan gynnar *nationen* Sverige. Det talar, enligt utredningen, för att även resurserna bör bestämmas på den nationella nivån.

*Ett statligt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser kan stärka legitimiteten i skolsystemet*

Det är svårt att få en nationell bild över tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan. Detta har sin naturliga förklaring i att det inte finns *en* modell för att tilldela och fördela resurser – utan minst 290. Om man dessutom väger in att kommunerna tillämpar

olika modeller för olika skolformer – och även mellan olika huvudmän i en och samma skolform – ökar antalet.

Ovanpå de kommunala budgetbesluten finns också de statliga stöden till skolan, som i sin tur har olika villkor och fördelningsprinciper. Därutöver fördelar även de enskilda huvudmännen resurser från både kommuner och staten till sina respektive skolor, utan att öppet behöva redovisa hur det går till. Sammantaget skapar detta en situation där det är svårt att följa hur resurser rör sig mellan olika styrvågar, huvudmän och skolor.

Utredningen anser att det finns ett värde i att tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan går att synliggöra på ett tydligt sätt. Om det är svårt att förklara varför olika huvudmän får olika mycket resurser riskeras legitimiteten i systemet. Detta kan i sin tur skapa misstro mellan olika huvudmän och leda till spänningar mellan de olika styrvågarna i systemet. I ett system med många finansieringskällor, där flera dessutom följer olika fördelningsprinciper, försvåras även medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande för beslut om skolans resurser.

En positiv effekt om staten skulle ta över ansvaret för tilldelning och fördelning av resurser till skolan är att antalet modeller minskar och renodlas. För till exempel grundskolan skulle ett statligt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser innebära att ett hundratal resursfördelningsmodeller byts ut mot en. Detta skulle, enligt vår uppfattning, göra det tydligare för huvudmännen hur ersättningen beräknas och gynna legitimiteten för hela skolsystemets finansiering.

## **Staten bör tilldela och fördela resurser till skolan**

Som beskrivs ovan har det stora antalet ekonomiska styraktörer i skolan gett upphov till ett snårigt, spretigt och svåröverskådligt system för tilldelning och fördelning av resurser. Systemet saknar en sammanhängande struktur. Därutöver finns både principiella och empiriska skäl som talar för ett ändrat ansvarsförhållande mellan staten och kommunerna när det kommer till beslut om skolans resurser. Utredningen bedömer därför att staten bör ta det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan vid ett fullgånget förstatligande. Därmed samlas den ekonomiska styrningen av skolan i staten och det ansvar kommunerna har i dag övergår till staten.

### 13.1.2 Principer som bör gälla för en nationell fördelning av resurser till skolan

I kapitel 16 om skolmyndigheter gör utredningen närmare bedömningar om vilken del av staten som bör ha ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan. Där framgår att statens ansvar för att beräkna resursfördelningen till alla huvudmän, det vill säga både till den statliga huvudmannen och till de enskilda huvudmännen, bör ligga på den systemansvariga myndigheten vid ett fullgånget förstatligande. Naturligtvis kommer beslut om den totala tilldelningen av resurser med nödvändighet att behöva fattas inom ramen för den statliga budgetprocessen. Ytterst skulle det alltså vara riksdagen som fattar beslut om nivån på den ekonomiska tilldelningen till skolan. Men utifrån den tilldelning som riksdagen beslutar bör dock fördelningen av resurser till huvudmännen följa ett antal tydliga principer. Nedan utvecklas dessa.

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör följande principer vara vägledande för en nationell fördelning av resurser till skolan:

- Resursfördelningen bör riktas till huvudmän – inte till skolenheter.
- Resursfördelningen bör spegla skillnader i behov, kostnadsläge och ansvar.
- Resursfördelningen bör vara begriplig, transparent och förutsägbar.
- Resursfördelningen bör skapa stabila förutsättningar för undervisningen.
- Resursfördelningen bör i liten utsträckning påverka hur huvudmännen väljer att utforma sin organisation.
- Resursfördelningen bör i liten utsträckning ske via riktade statsbidrag.

## Resursfördelningen bör riktas till huvudmän – inte till skolenheter

En första fråga vad gäller en nationell fördelning av resurser till skolan är hur långt ut i skolorganisationen resurserna bör styras. Räcker det att den systemansvariga myndigheten beräknar varje huvudmans totala tilldelning eller bör resursfördelningen styras ända ut på skolenhetsnivå? För flertalet av de enskilda huvudmännen, som endast driver en skola, innebär det här ingen skillnad. Men för till exempel den statliga huvudmannen, som bara i grundskolan skulle driva omkring 4 000 skolor, blir skillnaden i vilket utrymme huvudmannen har att göra egna prioriteringar i resursfördelningen mellan sina skolor betydande.

Det främsta skälet till att det kan vara klokt att ”endast” styra resursfördelningen till huvudmannanivån, är att det kan finnas omständigheter som är viktiga att ta hänsyn till i resursfördelningen mellan skolenheter som huvudmännen känner till men som är svåra att fånga i en nationell modell baserad på observerbara data.

Ett exempel skulle kunna vara vissa skolor som har dolda behov som inte fångas upp av elevernas socioekonomiska bakgrund, exempelvis ordningsproblem, särskilda undervisningsgrupper eller andra särskilda utmaningar. En frihet för huvudmännen att omfördela resurser inom ramen för sin totala tilldelning kan också vara viktig för att huvudmännen ska kunna ta hänsyn till att olika skolor har olika kvalitativa resurser. Det kan till exempel handla om att skolor har olika erfarna lärare och att huvudmannen på goda grunder behöver stötta de skolor där den samlade erfarenheten är lägre. Ett sista exempel är att lokalkostnaderna kan variera stort mellan olika skolenheter, beroende exempelvis på skolans ålder, avskrivningsprinciper och tillämpad internränta. En resursfördelning ända ut på skolenhetsnivå skulle då riskera att antingen över- eller underkompensera olika skolenheter i förhållande till de verkliga lokalkostnaderna. På huvudmannanivå finns däremot kunskap om dessa förhållanden.

Från centralt håll kommer det alltid att vara svårare att ta individuell hänsyn och ha en finfördelad anpassning av resurserna till elever och elevgrupper som av olika skäl är i behov av stöd. Därmed är det bra om det finns en mellaninstans som kan beakta lokala skillnader och extraordinära omständigheter innan resurserna fördelas ut på

skolenhetsnivå. I sin tur kan det leda till att resursfördelningen blir mer träffsäker.

Men det finns också argument för en starkare styrning av resurserna ända ut till skolenhet. Det tyngsta argumentet för det är naturligtvis att eleverna finns på skolenheterna, inte hos huvudmännen centralt. En nationell modell där huvudmännen får en tilldelning som syftar till kompensatorisk resursfördelning, men där huvudmännen i sin tur fördelar resurser mellan sina skolenheter på ett sätt som inte överensstämmer med detta syfte, blir inte bättre än i dag. Då motverkas syftet med resursfördelningsmodellen.

Efter att ha vägt dessa argument för och emot är vår samlade slutsats att resurser bör fördelas till huvudmannanivån inom ramen för en nationell resursfördelningsmodell. Alternativet att styra resurserna ända ut till skolenhet skulle utgöra en alltför rigid ekonomisk styrning med avsevärda risker vad gäller träffsäkerheten. Däremot bör varje huvudmans totala tilldelning enligt modellen baseras på en analys av de resursbehov som finns i huvudmannens skolor. Huvudmännen bör vidare, i likhet med i dag, ha en skyldighet att fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov, vilket även bör kunna vara föremål för tillsyn. Men huvudmännen bör alltså ha möjlighet att avvika från modellens tilltänkta resursfördelning mellan olika skolor.

*Den systemansvariga myndigheten bör stödja och följa upp resursfördelningen på skolenhetsnivå*

För att stärka förutsättningarna för en kompensatorisk resursfördelning på skolenhetsnivå bör den nationellt beslutade tilldelningen till varje huvudman även följas av ett stöd för huvudmannens interna resursfördelning. Detta stöd bör spegla den systemansvariga myndighetens syn på resursbehovet för varje skolenhet inom huvudmannens verksamhet och i praktiken utgöras av huvudmannens totala tilldelning nedbrutet på skolenhetsnivå.

Tanken med stödet bör vara att skapa ett normvärde för tilldelningen till varje skolenhet. Detta kan ses som en slags mjuk styrning från den systemansvariga myndighetens sida. Denna myndighet kan sedan följa upp hur den faktiska fördelningen förhåller sig till dessa normvärden, till exempel inom ramen för kvalitetsdialogerna med huvudmännen och skolorna (se avsnitt 12.1.4). Utredningen anser



att stödet även bör publiceras offentligt i samband med tilldelningsbesluten till huvudmännen.

Att den systemansvariga myndigheten ger stöd för den interna resursfördelningen har betydelse för alla huvudmän med fler än en skola. Men för stora huvudmän är det tänkbart att stödet kommer att vara särskilt viktigt. Till exempel kommer den statliga huvudmannen bara i grundskolan att fördela över 100 miljarder kronor till omkring 4 000 skolor. Det kommer att vara en grannliga uppgift som kräver noggranna överväganden från den statliga huvudmannen. Men med stödet från den systemansvariga myndigheten bör det arbetet kunna underlättas.

### **Resursfördelningen bör spegla skillnader i behov, kostnadsläge och ansvar**

Som utredningen beskriver i kapitel 6 är en allvarlig systemsvaghet i dagens ekonomiska styrning av skolan att resurser och behov inte hänger ihop i tillräcklig utsträckning. I debatten blandas det här ibland ihop med att det är för stora skillnader i vilka resurser som kommunerna satsar på skolan. Vår uppfattning är dock att det är rimligt att olika kommuner tilldelar olika mycket resurser per elev eftersom det finns skillnader i behov och kostnadsläge mellan kommunerna. Problemet är snarare att den variation som finns mellan olika kommuner uppvisar en bristande systematik. Till exempel kan bara omkring hälften av skillnaderna mellan kommuners kostnader för grundskolan relateras till skillnader i strukturella förutsättningar mellan kommunerna. En betydande del av skillnaderna i kostnader beror alltså på annat än verksamhetens observerbara förutsättningar.<sup>13</sup>

En viktig princip för en nationell resursfördelning bör därmed vara att bättre fånga systematiska skillnader i förutsättningar mellan huvudmän. Vi vill i det sammanhanget lyfta fram tre kostnadsdimensioner som bör få genomslag i resursfördelningen:

1. skillnader i behov i elevunderlaget mellan huvudmän
2. skillnader i strukturellt betingat kostnadsläge mellan huvudmän
3. skillnader i ansvar mellan huvudmän.

---

<sup>13</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

Den första dimensionen handlar om att olika huvudmän kan ha olika stort resursbehov i verksamheten beroende på vilka elever man har. En huvudman med många socioekonomiskt resursstarka elever behöver till exempel mindre ekonomiska resurser för att fullgöra sitt uppdrag än en huvudman med ett mindre resursstarkt elevunderlag, eftersom det förväntade stödbehovet både inom ramen för undervisningen och elevhälsan är lägre.

Den andra dimensionen handlar om att olika huvudmän kan ha olika stort resursbehov beroende på var i landet man verkar. Till exempel skiljer sig lönenivåer mellan olika kommuner. Det finns även särskilda kostnader som är förknippade med att driva skola i glesbygd, till exempel på grund av stora avstånd och få elever, som kan motivera skillnader i ersättning mellan olika huvudmän.

Den tredje dimensionen handlar om att olika huvudmän kan ha olika stort resursbehov utifrån vilket ansvar de har enligt lagstiftningen. I dagens system har till exempel kommunerna en skyldighet att erbjuda alla elever i grundskolan plats i en skola nära hemmet och ha beredskap att ta emot nya elever. Det är ett ansvar som inte åligger de enskilda huvudmännen och som för med sig extra kostnader. Om det vid ett fullgånget förstatligande finns liknande skillnader i ansvar mellan olika huvudmän är det, enligt vår uppfattning, rimligt att detta också avspeglas i resursfördelningen.

#### *Utredningen har övervägt en fjärde dimension för resursfördelningen*

Vid sidan av de dimensioner som redogörs för ovan har utredningen övervägt en fjärde kostnadsdimension som eventuellt bör påverka resursfördelningen till huvudmännen. I stället för att utgå från vilket ansvar huvudmännen *har* skulle denna dimension snarare spegla vilket ansvar som huvudmännen *tar*.

Det kan, enligt vår uppfattning, finnas skäl att ifrågasätta rimligheten i att en huvudman som systematiskt exempelvis har en lägre behörighet bland sina lärare, lägre personaltäthet eller lägre tillgång till elevhälsa och skolbibliotek, får lika mycket resurser som en huvudman som tydligt uppfyller kraven i skollagen. Man skulle därmed kunna överväga att differentiera ersättningen till olika huvudmän beroende på hur väl de lever upp till regelverket.

Vi har dock landat i att det finns för många frågetecken kring en sådan dimension för att den skulle kunna vara realiserbar i en nationell resursfördelningsmodell för skolan. Den främsta invändningen är naturligtvis att huvudmän som systematiskt och över tid missköter sitt uppdrag inte bör få några resurser över huvud taget. Dessa huvudmän bör i stället bli föremål för tillsyn och, vid uteblivna förbättringar, avvecklas från skolsystemet.

En annan risk med denna dimension är att den skulle gynna huvudmän som verkar i områden med goda förutsättningar för en viss resurs, till exempel god tillgång till behöriga lärare, snarare än de huvudmän som tar ett stort ansvar, givet områdets förutsättningar. På vissa håll i landet är det av rent utbudsmässiga skäl svårare att till exempel rekrytera behöriga lärare.

Även om det finns tekniska sätt att komma runt den typen av svårigheter anser vi att det i det här skedet, utan vidare utredning, inte vore lämpligt att föra in en sådan dimension i en nationell resursfördelningsmodell för skolan. Däremot kan regeringen ta ställning till om en sådan lösning bör utredas vidare.

### **Resursfördelningen bör vara begriplig, transparent och förutsägbar**

En annan viktig princip för en nationell resursfördelning till skolan är att denna bör vara begriplig, transparent och förutsägbar. Utredningen anser att det finns ett värde i att det enkelt går att förklara varför olika huvudmän får olika resurser. Därmed finns det även starka motiv för att hålla nere antalet parametrar som genererar ersättning inom ramen för en nationell resursfördelningsmodell.

Ett viktigt skäl för denna princip är att försöka skapa goda planeringsförutsättningar för huvudmännen. En huvudman ska kunna känna en trygghet i vilka resurser man får baserat på de elever man har och det geografiska område man verkar i. Det är inte samma sak som att resurstilldelningen bör vara statisk. Vilka resurser en huvudman tilldelas vid ett fullgånget förstatligande kommer naturligtvis att variera från år till år, till exempel beroende på hur många elever huvudmannen har och vilket stödbehov dessa har. Men med en enklare och mer transparent resursfördelningsmodell till skolan kan bättre förutsättningar skapas för att dessa svängningar ska bli mer förutsägbara.

Ett annat viktigt skäl för denna princip är att den i högre grad än i dag kan möjliggöra en öppen diskussion om olika huvudmäns – och i förlängningen även skolors – resurser, i fråga om både deras storlek och hur de fördelas. Därmed underlättas ett medborgerligt ansvarskrävande om varför resurserna fördelas som de gör. I sin tur kan det lägga grunden för justeringar i modellen som kan bidra till mer ändamålsenliga utfall i framtiden.

### **Resursfördelningen bör skapa stabila förutsättningar för undervisningen**

Ytterligare en princip för en nationell resursfördelning som utredningen vill hålla fram är att denna bör skapa stabila förutsättningar för undervisningen. I dag kan skolbyten under ett läsår mellan olika huvudmän påverka huvudmannens intäkter på ett påtagligt sätt, trots att kostnaderna för verksamheten, åtminstone kortsiktigt, är konstanta. Det gäller i synnerhet små huvudmän. I sin tur kan det skapa en osäkerhet om de ekonomiska förutsättningarna för undervisningen (se avsnitt 6.5.8).

Detta problem grundar sig i den mix av fasta och rörliga kostnader som präglar skolverksamhet. En huvudman som tappar elever under pågående läsår till en annan huvudman förlorar hela ersättningen för dessa, men står i princip kvar med samma kostnader som huvudmannen hade när eleverna fanns i verksamheten. Huvudmannen kan visserligen som exempel minska antalet portioner i måltidsverksamheten och dra ner på inköpen av läromedel. Men vad gäller lärare, lokaler och elevhälsa är huvudmannen i det korta perspektivet bunden till sina initiala kostnader, om det inte tillkommer elever i motsvarande omfattning.

Det faktum att huvudmännen inte kan veta säkert vilka resurser de har under ett läsår riskerar att leda till att skolverksamheten blir svår att planera. Det finns också en risk att den ekonomiska osäkerheten hämmar vissa huvudmäns vilja att göra investeringar i verksamheten. Större huvudmän, med många elever och flera skolenheter, kan vanligen lösa det här problemet genom att omfördela resurser mellan sina skolenheter. Men för små huvudmän med ett fåtal elever och bara en skola kan även mindre förändringar i elevunderlaget orsaka problem.

Vi anser att det är rimligt att resurserna i skolan, som huvudregel, bör följa eleverna. Alla huvudmän, både den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen, bör ha ett ansvar att anpassa sina kostnader utifrån de intäkter man har. Däremot anser vi att det kan finnas skäl att se över takten i denna anpassning jämfört med i dag. Det skulle till exempel kunna ske genom att man bygger in en begränsning i den nationella resursfördelningsmodellen när det gäller hur snabbt ersättningen tillåts flytta mellan olika huvudmän vid skolbyten under pågående läsår. Den exakta utformningen av en sådan begränsning bör dock utredas vidare vid ett eventuellt fullgånget förstatligande.

### **Resursfördelningen bör i liten utsträckning påverka hur huvudmännen väljer att utforma sin organisation**

En annan viktig princip för en nationell fördelning av resurser bör vara att den i låg grad ska påverka hur huvudmännen väljer att utforma sin organisation jämfört med i dag. De kriterier som används för att bestämma ersättningen till olika huvudmän bör så långt som möjligt vara opåverkbara och inte ge huvudmännen incitament att omorganisera för att maximera sin ersättning.

Detta är ett viktigt skäl till att utredningen i vårt eget modellarbete har valt bort mer komplicerade ersättningsmodeller som helt eller delvis baseras på ersättning på gruppnivå, till exempel klasspeng eller basersättning per skola (se avsnitt 6.5.8). Även om dessa ersättningsmodeller har fördelen att de bättre speglar den mix av fasta och rörliga kostnader som präglar skolverksamheten, har de nackdelen att de påtagligt förändrar incitamenten för huvudmännen.

Till exempel skapar en modell som ger en basersättning per skola incitament att etablera fler skolor, även om elevunderlaget inte motiverar det. På samma sätt leder en modell med ersättning per klass till att huvudmännen får incitament att maximera antalet klasser. En sådan modell behöver med nödvändighet bygga på brytpunkter för när en ny klasspeng faller ut, vilket i sin tur skapar starka drivkrafter för huvudmännen att dimensionera sin verksamhet precis ovanför dessa brytpunkter.

Mot denna bakgrund anser vi att modeller som baseras på basersättningar per skola eller klass inte kan betraktas som stabila i ett dynamiskt perspektiv. Dessa riskerar att leda till fler skolor och klasser än vad som är ekonomiskt optimalt. Sådana modeller riskerar

också att leda till en omfördelning av resurser mellan huvudmän som kan, respektive inte kan, optimera sin organisation utifrån ersättnings-systemet. Vid ett fullgånget förstatligande har till exempel den statliga huvudmannen, i likhet med kommunerna i dag, skyldighet att driva skolor på ett rimligt avstånd till hemmen oavsett var eleverna bor. En sådan skyldighet gör det svårare att anpassa sin organisation för att maximera sina intäkter. Någon motsvarande skyldighet finns inte för enskilda huvudmän. En risk är därmed att det skulle uppstå orimliga flöden av resurser från statliga till fristående skolor. Denna risk förstärks dessutom med tanke på att många enskilda huvudmän utgörs av vinstdrivande aktiebolag, vilka kan anses vara särskilt känsliga för förändringar i incitamentsstrukturen. I förlängningen kan detta, enligt vår uppfattning, vara kostnadsdrivande för skolsystemet som helhet.

Även dagens ersättningsmodeller påverkar naturligtvis hur huvudmännen väljer att utforma sin organisation. En elevbaserad ersättningsmodell, som är det vanligaste sättet att fördela resurser på i dag, ger incitament att driva stora skolor – det vill säga skolor med många elever – eftersom det ger de lägsta kostnaderna per elev. Det går att rikta invändningar också mot detta, men vi anser att det är mindre problematiskt jämfört med de beskrivna alternativen. Större skolor har vanligen dessutom bättre förutsättningar att bedriva en högkvalitativ verksamhet med tillräckliga resurser för skolans hela uppdrag. Vi har därför landat i principen att en nationell resursfördelning i liten utsträckning bör påverka hur huvudmännen väljer att utforma sin organisation jämfört med i dag.

### **Resursfördelningen bör i liten utsträckning ske via riktade statsbidrag**

En sista princip som utredningen anser bör vara vägledande för en nationell fördelning av resurser till skolan är att den i så liten utsträckning som möjligt bör bygga på riktade statsbidrag. I stället bör merparten av de riktade statsbidragen upphöra och ingå i den ordinarie driftersättningen till huvudmännen. Detta skapar, enligt vår uppfattning, bättre förutsättningar för ett lokalt planerings- och utvecklingsarbete som långsiktigt gynnar verksamhetens kvalitet och elevernas kunskapsutveckling.

Som vi beskriver i kapitel 6 har de riktade statsbidragen till skolan ökat kraftigt vad gäller både antal och omfattning, under det senaste decenniet. Detta är något som har fått kritik från bland annat Riksrevisionen, som menar att statsbidragen orsakar splittring och försvårar för huvudmännen att fokusera verksamheten utifrån de lokala utvecklingsbehoven och ha en långsiktig planering. Riksrevisionen menar även att de många riktade statsbidragen skapar en omfattande och resurskrävande administration.<sup>14</sup>

Vi delar kritiken mot de riktade statsbidragen. Inom ramen för en nationell resursfördelningsmodell ser vi goda möjligheter att komma bort från merparten av de riktade statsbidrag som utgör så kallade stimulansbidrag, det vill säga sådana statsbidrag som syftar till att påverka huvudmännens prioriteringar och stimulera deras skolutveckling. Det grundläggande skälet för utredningen att vilja komma bort från dessa statsbidrag är att det är de som är närmast verksamheten som rimligen bäst kan fatta beslut om hur resurser bör användas utifrån de lokala förutsättningarna, och samtidigt ta ansvar för det. Inom ramen för varje huvudmans totala tilldelning av resurser, och de ramar som skollagen anger, bör det därmed finnas stora frihetsgrader i användningen av resurserna.

En minskning av de riktade statsbidragen till förmån för en högre driftersättning till huvudmännen har också fördelen att det skapar förutsättningar för ett ökat utnyttjande av de totala resurser som är avsatta för skolverksamheten. Under en lång period har flera av de riktade statsbidragen som fördelas av Skolverket inte utnyttjats fullt ut vilket innebär att resurser som är avsatta för skolan i praktiken inte kommer skolan till del. För 2020 handlade det om så mycket som en miljard kronor.<sup>15</sup> Att resurserna inte går åt kan bero på flera olika saker. Det kan till exempel handla om att statsbidragens tänkta syfte inte svarar mot de behov som huvudmännen identifierar lokalt. Det kan också handla om att statsbidragen är för administrationskrävande och helt enkelt inte värda vad de kostar i form av ansökningsförfarande, rapportering och uppföljning för huvudmännen. Vidare lanseras ibland statsbidrag med så kort varsel att huvudmännen inte hinner med att inkludera dem i sin planering. Oavsett vilka skäl som ligger bakom är det enligt utredningen problematiskt att resurser som

<sup>14</sup> Riksrevisionen (2017): *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RiR 2017:30.

<sup>15</sup> Egen bearbetning av underlag från Skolverket. Avser skillnaderna mellan budgeterade och utbetalda statsbidragskostnader under 2020 (alla statsbidrag och skolformer inkluderade).

är tänkta att användas och göra skillnad i skolverksamheten inte utnyttjas fullt ut.

Detta synsätt, att pengarna bör finnas där eleverna är, innebär också att vi menar att de tillgängliga medlen så långt som möjligt ska fördelas ut till huvudmän och skolor. Möjligheten att avsätta medel för olika ändamål och bygga upp reserver bör vara begränsad genom regeringens styrning av de statliga myndigheterna.

### *Vissa riktade statsbidrag bör finnas kvar*

Principen att resursfördelningen i liten utsträckning bör ske via riktade statsbidrag innebär inte att alla riktade statsbidrag bör upphöra. Utredningen anser att det kan finnas goda skäl att ha kvar riktade statsbidrag i två specifika avseenden:

- dels statsbidrag som syftar till att stimulera verksamhet med positiva externaliteter
- dels statsbidrag som utgör kostnadsersättningar för i grunden statliga uppgifter.

Vad gäller den första punkten handlar det om statsbidrag som avser att stimulera verksamhet som annars riskerar att utebli till följd av att verksamheten präglas av positiva externaliteter. Något förenklat innebär positiva externaliteter att nyttan av en viss handling inte går att begränsa till den aktör som tar kostnaden för handlingen. Eftersom aktören inte kan göra anspråk på den fulla nyttan av handlingen, kommer denna att vara motvillig att stå för hela kostnaden. Om man inte korrigerar för detta riskerar en verksamhet som präglas av positiva externaliteter att vara underutbyggd i förhållande till vad som vore samhällsekonomiskt optimalt.

När den här situationen riskerar att uppstå anser vi att användningen av riktade statsbidrag kan vara principiellt befogad. Ett konkret exempel, som utvecklas i kapitel 14, är det samlade statsbidraget för lärares deltagande i fortbildning som regeringen har aviserat.<sup>16</sup> Ett sådant statsbidrag skulle tydligt svara upp mot en verksamhet som annars löper risk att bli underutbyggd. Huvudmännen har primärt incitament att ordna verksamhetsinriktad kompetensutveckling, det

---

<sup>16</sup> Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022*. Utgiftsområde 16.



vill säga sådan kompetensutveckling vars syfte främst är att förbättra verksamheten, ofta utifrån ett mer kortsiktigt perspektiv – och inte yrkesutvecklande kompetensutveckling som utgår från individen. Genom att staten i en sådan situation, via ett riktat statsbidrag, tar över vissa kostnader från huvudmännen är det möjligt att överbrygga det gap som annars riskerar att uppstå mellan nytta och kostnad.

Den andra kategorin av riktade statsbidrag vars användning vi betraktar som principiellt oproblematisk är de statsbidrag som utgör specifika kostnadsersättningar för i grunden statliga uppgifter. Det handlar till exempel om ersättning för

- asylsökande elever
- anordnandet av vissa speciella utbildningar, såsom förberedande dansarutbildning och yrkesdansarutbildning
- vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige men ändå har rätt till kostnadsfri utbildning.

Dessa statsbidrag medför inte samma typ av styrningsproblematik som stimulansbidragen. Eftersom det dessutom handlar om prestationsrelaterade kostnadsersättningar – som alltså förutsätter en viss prestation – anser vi att det inte heller är lämpligt att de införlivas i en modellbaserad driftersättning till huvudmännen, utan de bör i stället finnas kvar som riktade statsbidrag.

### **13.1.3 En nationell resursfördelningsmodell bör införas för grundskolan och förskoleklassen**

Utifrån de principiella utgångspunkter som utredningen beskriver ovan utvecklar vi i detta avsnitt en nationell resursfördelningsmodell för grundskolan och förskoleklassen. Vi visar också hur utfallen från en simulering av den nationella resursfördelningsmodellen för 2020 förhåller sig till huvudmännens redovisade intäkter samma år.

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör en nationell resursfördelningsmodell för grundskolan och förskoleklassen baseras på följande ersättningsgrunder:

- en grundersättning per elev
- ett struktur tillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika strukturella förutsättningar
- ett ansvarstillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika ansvar enligt lagstiftningen
- ett individtillägg, dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning.

Den nationella resursfördelningsmodellen för grundskolan och förskoleklassen bör utredas vidare innan den kan implementeras, bland annat eftersom modellen kräver författningsändringar.

### **En nationell resursfördelningsmodell kräver att staten förfogar över resurserna vid ett fullgånget förstatligande**

Under 2020 uppgick kommunernas totala kostnad för grundskola och förskoleklass till cirka 139 miljarder kronor. Därutöver mottog de enskilda huvudmännen riktade statsbidrag på drygt 1 miljard kronor. Totalt innebar det alltså att den offentliga finansieringen av grundskola och förskoleklass uppgick till cirka 140 miljarder kronor under 2020.

Denna beloppsnivå är den numerära utgångspunkten för utredningens resursfördelningsmodell för grundskolan och förskoleklassen. I avsnitt 13.1.10 redogör vi närmare för våra överväganden kring *hur* staten ska kunna ta över de resurser som behövs för att finansiera skolan. I nedanstående delar är dock premisen att staten har tillgång till de resurser som under 2020 användes i skolverksamheten.

## Ansvarsfördelningen mellan skolans aktörer sätter ramarna för driftersättningen till huvudmännen

Av kommunernas totala kostnader för grundskola och förskoleklass utgörs den absoluta merparten av kostnader för driften av skolor. Men de totala kostnaderna inbegriper även kommunernas förvaltningskostnader för skolan (se avsnitt 6.2.4).

Även vid ett fullgånget förstatligande av grundskolan och förskoleklassen behöver man hålla isär kostnaderna för förvaltning av systemet och kostnaderna för driften av skolorna. Alla resurser kan därmed inte delas ut som driftersättning till den statliga huvudmannen och till de enskilda huvudmännen (tillsammans kallade huvudmännen nedan).

Vi redogör i kapitel 12 för de uppgifter som bör ingå i statens systemansvar för skolan. En del av dessa är nya för staten, medan andra ligger närmare den roll som staten har i dag på skolområdet. I den mån det är nya uppgifter för staten, där ansvaret i dag snarare ligger på kommunerna, behöver staten kompensera sig för att utföra dessa uppgifter. På samma sätt kommer vissa uppgifter att ligga kvar på kommunerna efter ett eventuellt förstatligande. Resurserna för dessa uppgifter bör då inte övergå till staten. På så sätt påverkar ansvarsfördelningen mellan skolans aktörer vilka resurser som kan delas ut till huvudmännen.

### *Den systemansvariga myndigheten behöver ersättas för övertagna uppgifter*

I det statliga systemansvaret för grundskolan och förskoleklassen ingår bland annat följande uppgifter för den systemansvariga myndigheten (se avsnitt 16.2.1):

- beräkning av resursfördelning för alla huvudmän
- beslut om och utbetalning av driftbidrag till enskilda huvudmän
- ansvar för beslut om och utbetalning av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd

- ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning samt för skolplaceringar
- ansvar för att ordna skolplaceringar vid plötsliga skolnedläggningar hos enskilda huvudmän
- ansvar för utredning och beslut om mottagande i grundsärskolan<sup>17</sup>
- visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning och inom andra områden där det råder brist.

Dessa uppgifter är nya för staten och bör därmed finansieras inom ramen för de resurser som behöver växlas mellan kommunerna och staten vid ett fullgånget förstatligande. I utredningens simulering av modellen för 2020 tillförs således den systemansvariga myndigheten 670 miljoner kronor för dessa tillkommande uppgifter.<sup>18</sup>

*Resurserna för skolskjuts och samordning av insatser vid problematisk frånvaro bör ligga kvar på kommunerna*

I utredningens bedömningar om en ny ansvarsfördelning för skolan efter ett eventuellt förstatligande ingår att kommunerna fortsatt ska vara ansvariga för vissa uppgifter. För grundskolan och förskoleklassen handlar det dels om skolskjutsen, dels om samordningen av insatser vid problematisk frånvaro (se avsnitt 12.1.7).

Under 2020 uppgick kommunernas samlade kostnader för skolskjuts i grundskolan till 3 560 miljoner kronor.<sup>19</sup> Vi uppskattar vidare kommunernas kostnad för insatser vid problematisk frånvaro till cirka 170 miljoner kronor. I vår simulering av modellen för 2020 ingår därmed inte dessa drygt 3,7 miljarder kronor i de totala resurser som fördelas av staten.

---

<sup>17</sup> Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola.

<sup>18</sup> Till grund för dessa belopp ligger ofta en uppräknig av kostnaderna till riksnivån för motsvarande arbetsuppgifter i Stockholms kommun. Att Stockholm har valts som referenskommun baseras på att Stockholm utgör den huvudman i Sverige som, i kraft av sin stordrift, mest kan likna hur en statlig huvudman skulle kunna tänkas hantera sin verksamhet.

<sup>19</sup> SCB (2021): *Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner 2020*.

## Vissa riktade statsbidrag bör inte ingå i driftersättningen till huvudmännen

Utredningens uppfattning är, som tidigare nämnts, att det är önskvärt att avveckla merparten av de riktade statsbidragen till skolan och i stället dela ut dem som driftersättning till huvudmännen. Däremot bör statsbidrag som avser rena kostnadsersättningar ligga kvar, liksom statsbidrag för verksamhet med så kallade positiva externaliteter (se avsnitt 13.1.2).

Vad gäller kostnadsersättningar uppgick statsbidragen till 520 miljoner kronor för grundskolan och förskoleklassen under 2020. Det handlade till exempel om ersättning från Migrationsverket för asylsökande elever samt om statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige.

Vad gäller verksamhet med positiva externaliteter gör vi i kapitel 14 bedömningen att ett samlat statsbidrag för lärares och rektorers fortbildning bör införas. Om man utgår från storleken på de utbetalda befintliga statsbidragen för behörighetsgivande fortbildning under 2020 skulle ett sådant statsbidrag ha uppgått till totalt 180 miljoner kronor i grundskolan.

Vid sidan av statsbidraget för lärares och rektorers fortbildning anser vi även att statsbidraget för karriärsteg för lärare, som ges till huvudmän som inrättar tjänster som förstelärare och lektorer i sin skolverksamhet, bör kvarstå som ett riktat statsbidrag. Skälet till det är att karriärtjänsterna föreslås kopplas samman med det nationella meriteringssystemet inom professionsprogrammet, där även statsbidraget för lärares och rektorers fortbildning kommer att ha en viktig roll. Därmed hålls professionsprogrammet ihop på ett tydligare sätt. Under 2020 uppgick de utbetalda statsbidragen för karriärtjänster i grundskola och förskoleklass till 990 miljoner kronor, vilket också avdelas i vår simulering.

Sammantaget innebär det att totalt 1 690 miljoner kronor avsätts som riktade statsbidrag i vår simulering av modellen för grundskolan och förskoleklassen under 2020. Det innebär att de riktade statsbidragen i vår modell minskar till en sjättedel jämfört med den faktiska situationen för 2020, till förmån för en högre driftersättning till huvudmännen.

## Driftersättningen till huvudmännen bör fördelas genom en nationell modell och bestå av fyra delar

Efter de justeringar som beskrivs ovan bör resterande resurser enligt utredningens uppfattning betalas ut som driftersättning till huvudmännen inom ramen för en nationell resursfördelningsmodell. Driftersättningen bör enligt vår bedömning bestå av fyra delar:

1. *Grundersättning*  
Basen i modellen bör vara en enhetlig grundersättning per elev för alla huvudmän. Huvudmännen bör få en initial tilldelning av resurser som baseras på det antal elever de har.
2. *Struktur tillägg*  
Ovanpå grundersättningen bör huvudmännen få struktur tillägg för att kompensera för att olika huvudmän kan ha olika kostnads- påverkande förutsättningar i form av vilka elever de har och var någonstans i landet de verkar.
3. *Ansvarstillägg*  
Därutöver bör huvudmännen få ansvarstillägg beroende på vilket ansvar de har enligt lagstiftningen. Till exempel bör den statliga huvudmannen få tillägg för sitt utbudsansvar.
4. *Individ tillägg*  
Slutligen bör huvudmännen även kunna få individ tillägg dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning.

I vår simulering för 2020 är det drygt 134 miljarder kronor av de totala kostnaderna för grundskola och förskoleklass som fördelas enligt den här modellen. Det innebär att driftersättningen i vår simulering utgör 96 procent av de totala resurserna.

Storleksmässigt utgör grundersättningen den ojämförligt största ersättningsgrunden i modellen. Därefter kommer struktur tillägg, ansvarstillägg och individ tillägg i fallande skala. Nedan går vi igenom dessa mer i detalj.

**Figur 13.1** Schematisk modell för ersättning till huvudmän i en statlig skola

Avser grundskola och förskoleklass



*Grundersättning bör utgöra basen i modellen*

Den största delen i driftersättningen till huvudmännen bör vara en grundersättning som fördelas per elev. Ersättningen bör vara enhetlig för alla elever och lika för alla huvudmän. I utredningens modell görs således ingen differentiering i ersättningen mellan olika stadier i grundskolan, men en sådan differentiering är vanlig i kommunsektorn och bör övervägas vid en skarp tillämpning av modellen.

I utredningens simulering av modellen för 2020 har den sammanlagda nivån på grundersättningen beräknats utifrån hur mycket resurser som finns kvar efter att kostnaderna för struktur-, ansvars- och individtillägg har dragits av från den totala driftersättningen till huvudmännen. Varje elev genererar då en grundersättning om cirka 89 000 kronor till huvudmannen. Sammantaget utgör grundersättningen cirka 80 procent av den totala driftersättningen till huvudmännen.

*Struktur tillägg bör spegla olika behov och kostnadsläge*

Ovanpå den tilldelning som varje huvudman får utifrån sitt elevantal bör huvudmannen också få ett struktur tillägg som syftar till att kompensera för att huvudmännen

- dels har olika behov av stödinsatser givet sitt elevunderlag
- dels bedriver utbildning i kommuner med olika lönelägen.

Den största posten i struktur tillägget bör vara en kompensation för att olika huvudmän har olika behov av stödinsatser givet sitt elevunderlag. Denna bör bestå av en socioekonomisk ersättning om totalt 10 procent av den totala driftersättningen till huvudmännen och fördelas enligt det index som i dag används för fördelningen av likvärdighetsbidraget (se avsnitt 6.5.5). Det innebär att alla huvudmän får del av resurserna, men att mer resurser går till huvudmän med större behov av kompensatoriska insatser.

Att den socioekonomiska ersättningen har bestämts till 10 procent av den totala driftersättningen till huvudmännen har primärt två förklaringar. Dels är det en något högre – men inte heller ovanlig – nivå på omfördelningen jämfört med vad som förefaller vara praxis bland de kommuner som omfördelar resurser på socioekonomiska grunder i dag.<sup>20</sup> Dels innebär en omfördelning på 10 procent att det genomsnittliga beloppet per elev som förväntas bli obehörig till gymnasieskolan i simuleringen uppgår till drygt 80 000 kronor, vilket är i nivå med Likvärdighetsutredningens uppskattning av det genomsnittliga beloppet i några av landets större kommuner som tillämpar socioekonomisk ersättning.<sup>21</sup> Som helhet innebär det här att den socioekonomiska ersättningen i modellen blir större jämfört med i dag, vilket speglar vår strävan att göra resursfördelningen mer kompensatorisk.

I vår simulering för 2020 delas totalt 13,4 miljarder kronor ut som socioekonomisk ersättning. Det genomsnittliga beloppet per elev är 11 000 kronor, men skillnaderna mellan olika huvudmän är stora. Till exempel får den statliga huvudmannen omkring 12 000 kronor i socioekonomisk ersättning per elev. Inom gruppen enskilda huvudmän är variationen betydande. Det genomsnittliga beloppet är dock cirka 8 000 kronor per elev, vilket speglar att de enskilda huvudmän-

<sup>20</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

<sup>21</sup> SOU 2020:28: *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.



nen som grupp betraktat har ett något resursstarkare elevunderlag i grundskolan och förskoleklassen.

Utöver socioekonomisk ersättning bör strukturtillägget även innehålla en kompensation för att huvudmän bedriver verksamhet i kommuner med olika förutsättningar avseende löneläge. Kompensationen innebär att huvudmän som bedriver skola i kommuner med högre genomsnittliga löner än riket bör bli ersatta för sina merkostnader för det. I resursfördelningsmodellen har kompensationen beräknats med hjälp av det löneindex per kommun som används i kostnadsutjämningsen.<sup>22</sup> Enskilda huvudmän som bedriver verksamhet i flera olika kommuner har tilldelats viktade indexvärden utifrån deras elevantal i respektive kommun. I vår simulering av modellen för 2020 fördelas totalt 1,4 miljarder kronor i lönekomensation till huvudmännen.

Med alla komponenter inkluderade skulle strukturtillägget ha omfattat 14,8 miljarder kronor om det tillämpades i grundskolan och förskoleklassen under 2020. Det motsvarar cirka 11 procent av den totala driftersättningen till huvudmännen.

### *Ansvarstillägg bör spegla skillnader i ansvar mellan huvudmännen*

Mot bakgrund av de skillnader i ansvar som finns mellan olika huvudmän anser utredningen att ett ansvarstillägg bör ingå i den nationella resursfördelningsmodellen för grundskolan och förskoleklassen.

För den statliga huvudmannen innebär ansvarstillägget vid ett fullgånget förstatligande att denna bör kompenseras för sitt mer omfattande ansvar jämfört med de enskilda huvudmännen när det kommer till

- offentlighet och insyn till följd av offentlighetsprincipen
- platsgaranti över tid och i alla delar av landet.

Den första punkten följer av att det bara, enligt nuvarande regler, är de offentliga huvudmännen som lyder under offentlighetsprincipen. Det innebär vid ett fullgånget förstatligande att den statliga huvud-

---

<sup>22</sup> I kostnadsutjämningsen skattas kommunernas löneindex efter strukturella förhållanden som samvarierar systematiskt med höga kommunala löner. Det är alltså inte kommuner med höga kommunala löner som får höga löneindex, utan kommuner med sådana förhållanden som normalt leder till höga kommunala löner. Konstruktionen syftar till att undvika att en kommun direkt kan påverka utfallet i lönemodellen genom att höja sina löner.

mannen kommer att ha kostnader som inte de enskilda huvudmännen har och därmed bör kompenseras för det.<sup>23</sup>

Den andra punkten handlar om att den statliga huvudmannen vid ett fullgånget förstatligande – i likhet med kommunerna i dag – kommer att vara skyldig att erbjuda alla elever en plats i en skola nära hemmet, oavsett var eleverna bor. Dessutom behöver den statliga huvudmannen ha en löpande beredskap att kunna ta emot nya elever. Dessa skyldigheter innebär att den statliga huvudmannen får merkostnader för att driva skolor i geografiska lägen som är särskilt kostnadskrävande. Merkostnader uppstår också på grund av att den statliga huvudmannen måste hålla en viss överkapacitet i verksamheten för att kunna hantera fluktuationer i elevkullarna över tid och ha beredskap att kunna ta emot elever som till exempel flyttar mellan olika delar av landet.

På ett principiellt plan ansluter vi oss här till Likvärdighetsutredningens uppfattning att det offentliga har merkostnader för sitt utbudsansvar enligt skollagen som inte de enskilda huvudmännen har. Men en skillnad mellan vår modell och Likvärdighetsutredningens förslag är att vi anser att det större ansvaret bör kompenseras genom en ökad ersättning till den statliga huvudmannen, i stället för genom en minskad ersättning till de enskilda huvudmännen. En andra skillnad är att resurstillägget för den offentligt drivna skolverksamheten med vår modell blir enhetligt över hela landet. Likvärdighetsutredningens förslag innebär i stället att avdragets storlek skulle beräknas av och för varje kommun. Effekten blir därmed sammantaget densamma som i Likvärdighetsutredningen, men upplägget skiljer sig åt.

Vad gäller den statliga huvudmannens merkostnader för att driva skolor i glesbygd går det visserligen att invända att även enskilda huvudmän ibland driver skolor i sådana lägen. Men dessa huvudmän är inte *skyldiga* att bedriva skolverksamhet i en skala som är ekonomiskt suboptimal, utan kan – till skillnad från den statliga huvudmannen – välja var de etablerar sig. En ordning där de ändå skulle ha rätt till ersättning för sådana merkostnader skulle därmed bryta mot principen om att huvudmännen ska ersättas för det ansvar de har enligt lagstiftningen. Det finns också en risk att en sådan ordning på längre sikt skulle verka kostnadsdrivande för systemet som helhet.

---

<sup>23</sup> Kostnaderna har skattats med utgångspunkt i de beräkningar som redovisas i SOU 2015:82 *Ökad insyn i fristående skolor*.

Som framgår i tidigare avsnitt bör den systemansvariga myndigheten ha ansvar för att ordna skolplaceringar vid plötsliga skolnedläggningar hos enskilda huvudmän. Vid en första anblick påminner det om den statliga huvudmannens ansvar för platsgaranti, men dessa bör hållas isär. Den systemansvariga myndighetens ansvar handlar om att ha beredskap för att hantera *plötsliga* utbudschocker. Det skulle till exempel kunna handla om att fördela extra resurser, såväl till den statliga huvudmannen som till enskilda huvudmän, för tillfälligt högre kostnader för att snabbt kunna ordna plats för elever som påverkas av skolnedläggningen. Det är inte samma sak som att dimensionera utbildningen så att alla elever kan ha en plats över tid och i alla delar av landet.

I vår simulering för 2020 tilldelas den statliga huvudmannen ett ansvarstillägg på totalt 5,5 miljarder kronor. Av dessa utgör ersättning för offentlighet cirka 350 miljoner kronor samt ersättning för platsgaranti 5,1 miljarder kronor.

Som framgår är ersättningen för platsgaranti den ojämförligt största delen i ansvarstillägget till den statliga huvudmannen i vår simulering. Denna består i sin tur av två delar:

- dels en gleshetsersättning, som motsvarar den så kallade småskoledelen i kostnadsutjämnings delmodell för grundskola och förskoleklass
- dels en ersättning för den statliga huvudmannens variationskostnad som har beräknats enligt samma metod som användes av Likvärdighetsutredningen.<sup>24</sup>

Vid sidan av de medel som delas ut till den statliga huvudmannen inom ramen för ansvarstillägget bör även de enskilda huvudmännen få sin momscompensation här. I simuleringen har vi inte gjort några förändringar i konstruktionen av denna, utan har beräknat compensationen med ett schablonillägg om 6 procent på den totala tilldelning som de enskilda huvudmännen får enligt modellen. I vår simulering för 2020 uppgår momscompensationen till de enskilda huvudmännen till cirka 1,1 miljard kronor.

---

<sup>24</sup> Vad gäller gleshetsersättningen har utredningen utgått från kommunernas merkostnader för små skolor under 2016 och räknat upp dessa till 2020 års nivå med prisindex för kommunal verksamhet (PKV). Vad gäller variationskostnaden ges en utförlig beskrivning i kapitel 7 i SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

Sammanlagt innebär detta att ansvarstillägget uppgår till 6,6 miljarder kronor i vår simulering av modellen för 2020. Det motsvarar knappt 5 procent av den totala ersättning som delas ut till huvudmännen i modellen.

*Individtillägg bör kunna ges efter prövning hos den systemansvariga myndigheten*

Utöver grundersättning, strukturtillägg och ansvarstillägg anser utredningen att det bör finnas möjlighet för såväl den statliga huvudmannen som de enskilda huvudmännen att få individtillägg, dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning. Detta utgör en breddning av systemet med tilläggsbelopp utifrån att det i dag bara gäller för de enskilda huvudmännen.

Vad gäller tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör denna ersättning liksom i dag kräva en ansökan och vara individuellt bestämd utifrån en bedömning i varje enskilt fall. Tilläggsbelopp för elever som deltar i modersmålsundervisning bör inte vara individuellt bestämt men endast betalas ut för elever som deltar i undervisningen.

I dag saknas tillförlitlig nationell statistik över omfattningen av tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd i grundskolan och förskoleklassen. Det gör det svårt att bedöma hur mycket resurser som bör avdelas från den totala ersättningen till huvudmännen för att den systemansvariga myndigheten ska kunna betala ut dessa tilläggsbelopp. Vidare ska tilläggsbeloppen vara individuellt bestämda efter elevernas behov. Även detta är en försvårande omständighet i uppskattningen av kostnaderna.

Vad gäller simuleringen för 2020 har vi avsatt knappt 2,1 miljarder kronor för individtillägg i form av tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Detta är en uppräknings till 2020 års prisnivå av den uppskattning över tilläggsbeloppens storlek under 2018 som Sweco gjorde för Likvärdighetsutredningens räkning.<sup>25</sup> Eftersom det inte är möjligt att få reda på den faktiska fördelningen av tilläggsbelopp mellan olika huvudmän har vi i simuleringen för 2020 antagit att dessa fördelas proportionellt mot antalet elever hos

<sup>25</sup> Sweco (2019): *Kartläggning av tilläggsbelopp till elever med behov av omfattande särskilt stöd*. Uppräknings har gjorts med prisindex för kommunal verksamhet (PKV).

huvudmännen. Detta är naturligtvis ett felaktigt antagande, men det har varit det enda sättet för utredningen att få med tilläggsbeloppen i simuleringen av modellen för 2020.

När det gäller tilläggsbelopp för elever som deltar i modersmålsundervisning har detta beräknats utifrån den totala kostnaden för modersmål och svenska som andraspråk enligt kostnadsutjämningsdelmodell för förskoleklass och grundskola. Under 2020 uppgick denna kostnad till cirka 3,2 miljarder kronor.<sup>26</sup> Detta belopp har sedan fördelats på det antal elever som är berättigade till modersmålsundervisning hos varje huvudman. För enskilda huvudmän, till skillnad från kommunala, saknas statistik på huvudmannanivå om antal elever som är berättigade till modersmålsundervisning. För dem har i stället antalet elever med utländsk bakgrund använts för att skatta antalet elever som har rätt till modersmålsundervisning. Per berättigad elev uppgår ersättningen i modellen till cirka 10 400 kronor. Här bör det dock tilläggas att alla elever som är berättigade till modersmålsundervisning inte deltar i sådan undervisning. Vid en skarp tillämpning av modellen bör ersättningen bara betalas ut för elever som faktiskt deltar i sådan undervisning.

Sammanlagt innebär det här att individtilläggen uppgår till drygt 5,3 miljarder kronor i vår simulering av modellen för 2020. Det motsvarar knappt 4 procent av den totala driftersättningen.

## Flera effekter uppstår i simuleringen för 2020

Som framgår av avsnittet ovan består utredningens modell för fördelning av resurser till huvudmännen inom grundskola och förskoleklass av en stor grundersättning med flera tillägg. I tabell 13.1 beskriver vi hur dessa delar förhåller sig till varandra i vår simulering av modellen för 2020.

---

<sup>26</sup> I beloppet ingår även kostnaden för undervisning i svenska som andraspråk. Tilläggsbelopp utgår endast för modersmålsundervisning, men elever som deltar i sådan undervisning har vid behov också rätt till svenska som andraspråk.

**Tabell 13.1 Driftersättningen till huvudmännen i utredningens simulering**

Avser grundskola och förskoleklass under 2020

	Miljarder kronor	Kronor per elev	Andel (%)
<b>Total driftersättning</b>	<b>134,0</b>	<b>111 000</b>	<b>100</b>
<b>Grundersättning</b>	<b>107,3</b>	<b>88 900</b>	<b>80</b>
<b>Struktur tillägg</b>	<b>14,8</b>	<b>12 300</b>	<b>11</b>
Socioekonomi	13,4	11 100	10
Löneläge	1,4	1 200	1
<b>Ansvarstillägg</b>	<b>6,6</b>	<b>5 500</b>	<b>5</b>
Offentlighet	0,3	300	0
Platsgaranti	5,1	4 200	4
Moms	1,1	900	1
<b>Individ tillägg</b>	<b>5,3</b>	<b>4 400</b>	<b>4</b>
Tilläggsbelopp särskilt stöd	2,1	1 700	2
Modersmål och svenska som andraspråk	3,2	2 700	2

Anm.: Siffrorna har avrundats. Därav vissa avrundningsfel vid manuell summering.

I enlighet med de principer som utvecklas i avsnitt 13.1.2 anser vi att denna modell ger en mer begriplig, transparent och förutsägbar resursfördelning jämfört med i dag. Konstruktionen med en stor grundersättning och flera tillägg, tillsammans med en reglering om att huvudmännen ska fördela medlen till och inom skolor utifrån elevers olika behov, bör också enligt vår uppfattning ge goda generella förutsättningar för alla huvudmän och samtidigt skapa en tydlig differentiering av resurserna utifrån skillnader i behov, kostnadsläge och ansvar.

För att pröva detta har vi, som tidigare nämnts, genomfört en simulering av modellen för 2020. Vi har utgått från faktiska uppgifter om skolverksamheten hos olika huvudmän under 2020 och lagt in dessa i en fiktiv tillämpning av modellen. I den mån det har varit möjligt har vi sedan jämfört modellens utfall med huvudmännens redovisade kostnader samma år. Av jämförelseskäl redovisar vi resultaten på kommunnivå även för den statliga huvudmannen.

Det finns dock flera metodmässiga svårigheter med detta tillvägagångssätt. Modellen är känslig för flera antaganden som kan snedvrida resultaten i olika riktningar. De utfall som genereras i modellen utgör också i strikt mening endast den *driftersättning* som huvudmännen får. För enskilda huvudmän är detta inget problem eftersom deras ersättning redan i dag utgörs av driftersättning. Däremot uppstår problem när vi försöker jämföra utfallen från modellen med

kommunernas redovisade kostnader, eftersom det i kommunernas kostnader även ingår styrning och förvaltning av de lokala skolsystemen. Effekten som uppstår är att det ser ut som att den offentliga skolverksamheten i många kommuner skulle förlora på en omläggning till vår modell eftersom den bara speglar den ersättning som ges för driften av skolenheterna.

För att komma runt det problemet har vi beräknat en justerad redovisad kostnad för de kommunala huvudmännen med utgångspunkt i hur kostnaderna inom kostnadsslaget övrigt skiljer sig mellan kommunala och enskilda huvudmän som andel av deras totala kostnader. Antagandet som ligger till grund för justeringen är att sammansättningen av kostnader inom kostnadsslaget övrigt borde vara densamma mellan kommunala och enskilda huvudmän så när som på kommunernas förvaltningskostnader för skolan. Differensen mellan kommunala och enskilda huvudmäns övriga kostnader som andel av deras totala kostnader borde då utgöras av kostnaden för den kommunala skolförvaltningen.

Under 2020 var differensen mellan kommunala och enskilda huvudmäns övrigt-post som andel av deras totala kostnader 3,2 procentenheter i grundskolan. I jämförelsen av utfallen från modellen och kommunernas redovisade kostnader har vi därför justerat ner kommunernas redovisade kostnader med 3,2 procent.

För att ytterligare skapa jämförbarhet mellan resultaten från simuleringen och huvudmännens redovisade kostnader har vi även varit tvungna att göra en justering utifrån att det totala antalet elever i modellen är något lägre än det totala elevantal som Skolverket rapporterar. Differensen är knappt 7 000 elever och utgörs i allt väsentligt av elever som studerade på internationella skolor under 2020. Eftersom dessa elever finns med i underlaget för kostnadsstatistiken för kommuner och enskilda huvudmän, men inte i modellen, har vi skrivit ner berörda huvudmäns redovisade kostnader så att de matchar elevunderlaget i modellen.

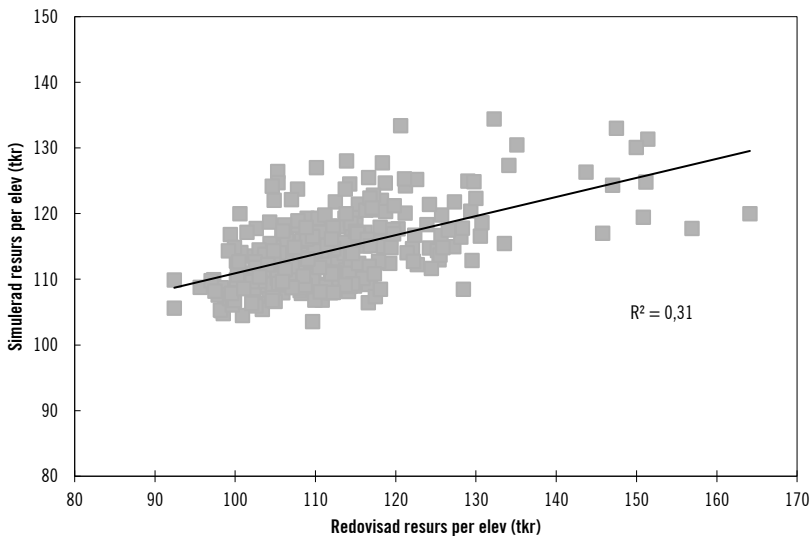
En sista åtgärd för att åstadkomma jämförbarhet mellan de redovisade kostnaderna och utfallet från simuleringen är att beloppen för de riktade statsbidrag som vi anser bör ligga kvar som riktade bidrag (se tidigare i avsnittet) har återförts till huvudmännen ovanpå deras totala driftersättning. Anledningen till det är att beloppen för dessa finns med i den redovisade kostnadsstatistiken, men inte fördelas i modellen. De kvarvarande riktade statsbidragen har då fördelats proportionellt utifrån varje huvudmans elevantal i förhållande till det totala elevantalet i gruppen (offentliga och enskilda huvudmän).

Det är viktigt att tolka resultaten från simuleringen för 2020 med försiktighet. Det gäller i synnerhet nivån på tilldelningen till skolverksamheten i enskilda kommuner. Det kan till exempel finnas andra skäl till att kommunala huvudmän har högre kostnader än enskilda huvudmän inom kostnadsslaget övrigt än kommunernas kostnader för den kommunala skolförvaltningen. Vid en skarp tillämpning av modellen finns det också skäl att se över antagandena som ligger till grund för modellen mer noggrant. Men utifrån resultaten anser vi ändå att det finns stöd för att uttala sig om vissa generella mönster. Nedan redogör vi för ett antal av dessa.

*Modellen leder till betydande förändringar i resurserna för skolverksamheten i vissa kommuner*

Ett första mönster från simuleringen för 2020 är att modellen leder till betydande förändringar i resurserna för den offentliga skolverksamheten i vissa kommuner. I figur 13.2 illustrerar vi hur utfallen enligt simuleringen för den statliga skolverksamheten på kommunnivå förhåller sig till kommunernas redovisade kostnader.

**Figur 13.2 Simulerad kontra redovisad resurs per elev på kommunnivå**  
Avser offentlig skolverksamhet i grundskola och förskoleklass



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från Skolverket, SCB och Kolada.



Som framgår av figuren är sambandet relativt svagt mellan utfallen i simuleringen och kommunernas redovisade kostnader. Kommunernas redovisade kostnader under 2020 kan bara ”förklara” knappt 31 procent av utfallen i simuleringen. En strikt tillämpning av modellen på kommunnivå skulle alltså innebära att den offentliga skolverksamheten på olika håll i landet skulle få tämligen stora förändringar i resurs per elev vid ett förstatligande.

Sett över hela riket får den offentliga skolverksamheten mer resurser med utredningens modell. Totalt sett fördelar modellen 114,1 miljarder kronor i driftersättning till den statliga huvudmannen. Det är cirka 2,3 miljarder kronor mer än vår uppskattning av driftersättningen till den kommunala skolverksamheten i dag. Om man dessutom lägger på den statliga huvudmannens andel av de riktade statsbidrag som inte fördelas i modellen (se ovan) blir den positiva resursförändringen ännu större. Då är skillnaden cirka 3,8 miljarder kronor.

Om man jämför modellens utfall på kommunnivå får den offentliga skolverksamheten mer resurser i 196 kommuner, medan den får mindre resurser i 94 kommuner. Medianeffekten för de offentliga skolverksamheter som på kommunnivå får en positiv förändring är cirka 6 400 kronor per elev. För de offentliga skolverksamheter som får en negativ förändring är medianeffekten cirka 5 600 kronor per elev. Men nivån på förändringen skiljer sig påtagligt mellan olika kommuner. I tabell 13.2 och 13.3 redovisar vi utfallen för skolverksamheten i de tio kommuner som skulle ha påverkats mest positivt respektive mest negativt vid en strikt tillämpning av modellen för 2020.

**Tabell 13.2 De 10 kommuner som får mest positiv förändring i resurs per elev till följd av utredningens modell**

Avser offentlig skolverksamhet i grundskola och förskoleklass på kommunnivå

Kommun	Finansierings- förmåga	Socioekonomiskt index	Glesbygds- index	Nettokostnads- avvikelse (%)	Redovisad resurs per elev (tkr)	Simulerad resurs per elev (tkr)	Förändring (%)
Haparanda	134	200	102	-9	105,3	126,4	20
Olofström	81	164	100	-7	100,6	120,0	19
Trelleborg	78	94	99	-11	92,4	109,9	19
Östra Göinge	91	205	101	-8	104,6	124,1	19
Perstorp	81	209	100	-10	105,3	124,7	18
Hallsberg	89	147	102	-9	99,4	116,8	18
Emmaboda	103	186	103	1	104,9	122,0	16
Söderhamn	93	152	102	-5	101,5	117,2	15
Vetlanda	94	125	103	-4	99,1	114,3	15
Munkfors	102	174	108	-8	110,1	127,0	15

Anm.: Finansieringsförmåga, socioekonomiskt index och glesbygdsindex har normaliserats så att det genomsnittliga värdet är 100. Finansieringsförmåga har skattats med summan av kommunkoncernens finansnetto, effekten av skillnader i skattekraft efter inkomstutjämning och strukturbidrag. Nettokostnadsavvikelse utgör skillnaden mellan kommunens referenskostnad enligt kostnadsutjämningen och dess faktiska nettokostnad. Både redovisad och simulerad resurs per elev speglar resurs per elev efter de justeringar som utredningen har beskrivit ovan.

Källa: Egen bearbetning av uppgifter från SGB, Skolverket och Kolada.

**Tabell 13.3 De 10 kommuner som får mest negativ förändring i resurs per elev till följd av utredningens modell**

Avser offentlig skolverksamhet i grundskola och förskoleklass på kommunnivå

Kommun	Finansieringsförmåga	Socioekonomiskt index	Glesbygd-index	Nettokostnadsavvikelse (%)	Redovisad resurs per elev (tkr)	Simulerad resurs per elev (tkr)	Förändring (%)
Bräcke	119	158	116	22	164,1	120,0	-27
Berg	82	135	115	24	156,9	117,7	-25
Vilhelmina	141	118	114	21	150,8	119,4	-21
Ålmhult	91	142	103	4	145,8	117,0	-20
Pajala	170	121	116	30	151,1	124,8	-17
Orust	98	91	106	21	128,4	108,5	-16
Bjurholm	105	131	116	26	147,0	124,3	-15
Färgelanda	98	148	104	20	133,5	115,4	-14
Överkalix	161	156	111	13	150,0	130,1	-13
Ljusnarsberg	103	236	105	27	151,4	131,3	-13

Anm.: Finansieringsförmåga, socioekonomiskt index och glesbygdindex har normaliserats så att det genomsnittliga värdet är 100. Finansieringsförmåga har skattats med summan av kommunkoncernens finansnetto, effekten av skattekraft efter inkomstutjämning och strukturbidrag. Nettokostnadsavvikelse utgör skillnaden mellan kommunens referenskostnad enligt kostnadsutjämningen och dess faktiska nettokostnad. Både redovisad och simulerad resurs per elev speglar resurs per elev efter de justeringar som utredningen har beskrivit ovan.

Källa: Egen bearbetning av uppgifter från SCB, Skolverket och Kolada.

Resultaten pekar på stora förändringar i toppen och botten av fördelningen. Ett tydligt mönster är att de offentliga skolverksamheter som får en stor positiv förändring i resurs per elev till följd av vår modell ligger i kommuner som generellt har en negativ nettokostnadsavvikelse. Omvänt ligger de skolverksamheter som får en stor negativ förändring till följd av vår modell i kommuner som generellt har en positiv nettokostnadsavvikelse. Dessa kommuner är också glesare.

Som har beskrivits tidigare visar nettokostnadsavvikelsen hur kommunerna avviker från de förväntade kostnaderna för skolverksamheten enligt kostnadsutjämningsystemet, om kommunerna bedriver verksamheten med genomsnittlig ambition och effektivitet. Måttet är därmed känsligt för med vilken ambition och effektivitet som kommunerna bedriver skolan i dag. Att det finns en tydlig koppling till nettokostnadsavvikelsen i simuleringen är intressant eftersom det illustrerar att effekterna av modellen varierar med det resursmässiga utgångsläget för den offentliga skolverksamheten i landets kommuner. I kommuner med hög ambition för skolverksamheten – eller låg effektivitet – kommer nettokostnadsavvikelsen att vara hög. I en nationell resursfördelningsmodell försvinner dock företeelsen att olika kommuner kan ha olika ambition. I stället för 290 ambitioner avspeglar modellen *en* ambition för skolverksamheten. Det gör att omfördelningseffekterna kan bli särskilt påtagliga för kommuner som tydligt avviker från den genomsnittliga ambitionen vad gäller grundskola och förskoleklass.

*De flesta kommungrupper får en positiv förändring av resurs per elev*

För att illustrera hur modellen påverkar resurserna för den offentliga skolverksamheten i olika kommuntyper redovisar vi i tabell 13.4 förändringen av resurser på kommungruppsnivå.

**Tabell 13.4 Förändring i resurs per elev per kommungrupp**

Avser offentlig skolverksamhet i grundskola och förskoleklass

	Förändring (vägt medelvärde)
Storstäder	-3 %
Pendlingskommun nära storstad	6 %
Större stad	6 %
Pendlingskommun nära större stad	2 %
Lågpendlingskommun nära större stad	3 %
Mindre stad/tätort	5 %
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	2 %
Landsbygdskommun	4 %
Landsbygdskommun med besöksnäring	-4 %

Anm.: Kommunerna har grupperats i enlighet med SKR:s kommunindelning. Förändringen speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

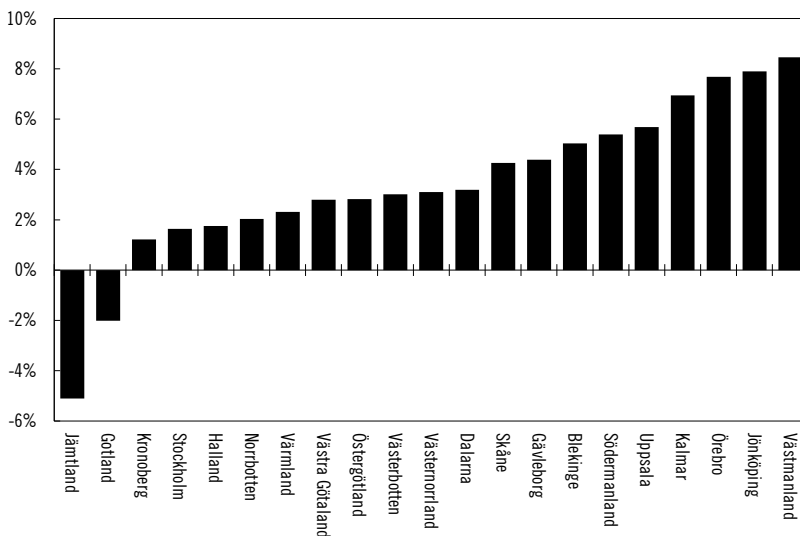
Källa: Egna beräkningar.

Som framgår av tabellen får de flesta kommungrupperna en positiv förändring i resurs per elev med utredningens modell. Bara storstäderna och landsbygdskommunerna med besöksnäring påverkas som grupp negativt i simuleringen för 2020.

Vi har även analyserat hur en rak tillämpning av modellen skulle påverka resurserna för den offentliga skolverksamheten på länsnivå. I figur 13.3 redovisas detta.

**Figur 13.3 Förändring i resurs per elev per län**

Avser offentlig skolverksamhet i grundskola och förskoleklass



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar.

Även på länsnivå är mönstret generellt positivt för den offentliga skolverksamheten. Som framgår av figuren tillförs den offentliga skolverksamheten resurser i 19 av 21 län med en medianeffekt på omkring 3 procent av de befintliga kostnaderna.

*Enskilda huvudmän får något högre ersättning jämfört med i dag*

Vad gäller de enskilda huvudmännen finns, som vi har beskrivit tidigare, inte samma jämförelseproblem som för den offentliga skolverksamheten på kommunnivå i hur utredningens modell skulle påverka deras tilldelning. Den tilldelning som de enskilda huvudmännen får i dag är i praktiken en driftersättning av det slag som vi har modellerat för alla huvudmän.

För de enskilda huvudmännen är problemet snarare att intäkt- och kostnadsuppgifter på huvudmannanivå inte publiceras offentligt. Vi har dock med hjälp av Statistiska centralbyrån (SCB) fått fram uppgifter om enskilda huvudmäns intäkter och kostnader per lägeskommun, län och kommungrupp och därigenom kunnat analysera hur modellen påverkar de enskilda huvudmännen som grupp. I fråga

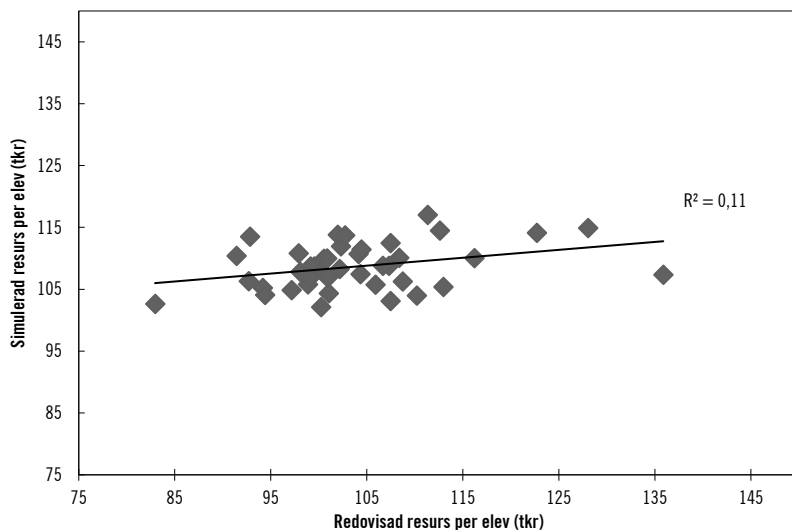
om uppgifternas kvalitet har intäktsuppgifterna inte genomgått samma kvalitetsgranskning från SCB:s sida som kostnadsuppgifterna. Resultaten ska därför tolkas med försiktighet.

Enligt SCB uppgick de totala intäkterna för grundskola och förskoleklass i enskild regi till 20,1 miljarder kronor under 2020. Efter justering för att antalet elever skiljer sig i modellen jämfört med i det underlag som ligger till grund för intäktsstatistiken var intäkterna cirka 19,6 miljarder kronor. Sammanlagt fördelas i vår simulering 20,2 miljarder kronor i total ersättning till de enskilda huvudmännen. Det innebär att de enskilda huvudmännen får något högre ersättning i modellen jämfört med i dag.

Däremot finns det skillnader mellan hur olika enskilda huvudmän påverkas av modellen. I figur 13.4 illustrerar vi hur simuleringens utfall för de enskilda huvudmännen förhåller sig till deras redovisade intäkter. I underlaget finns uppgifter för huvudmän i 42 lägeskommuner, men dessa står tillsammans för nästan tre fjärdedelar av alla elever i fristående skolor, så täckningen utifrån antalet elever är relativt god.

**Figur 13.4** Simulerad kontra redovisad resurs per elev för enskilda huvudmän per lägeskommun

År 2020



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från Skolverket, SCB och Kolada.

Som framgår av figuren kan dagens ersättning till de enskilda huvudmännen per lägeskommun ”förklara” drygt 11 procent av deras ersättning i simuleringen. Det pekar mot betydande förändringar för enskilda huvudmän jämfört med i dag. Totalt sett påverkas den fristående skolverksamheten positivt i 33 av de 42 lägeskommuner som vi har data för. I resterande 9 kommuner är effekten negativ.

En svaghet med analysen är att den inbegriper relativt få lägeskommuner på grund av statistiksekretess för de enskilda huvudmännen. Men på aggregerad nivå, som kommungrupp, utgör statistiksekretessen mindre av ett problem. På denna nivå har vi fått tillgång till fullständiga uppgifter för alla enskilda huvudmän. I tabell 13.5 redovisar vi hur de enskilda huvudmännen grupperade per kommungrupp påverkas av vår modell. Jämförelsen baseras på de enskilda huvudmännens intäkter enligt SCB.

**Tabell 13.5 Förändring i resurs per elev för enskilda huvudmän per kommungrupp**

Avser enskilda huvudmän i grundskola och förskoleklass

	Förändring (vägt medelvärde)
Storstäder	-3 %
Pendlingskommun nära storstad	6 %
Större stad	5 %
Pendlingskommun nära större stad	2 %
Lågpendlingskommun nära större stad	5 %
Mindre stad/tätort	6 %
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	11 %
Landsbygdskommun	2 %
Landsbygdskommun med besöksnäring	1 %

Anm.: Kommunerna har grupperats i enlighet med SKR:s kommunindelning. Förändringen speglar be-  
lopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar.

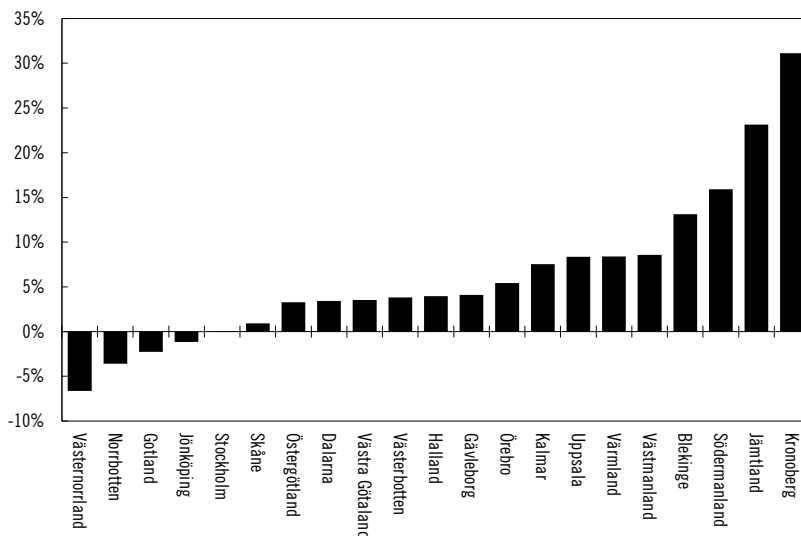
Som framgår av tabellen sker tämligen stora förändringar i friskolesektorn på kommungruppsnivå. Enskilda huvudmän i storstäderna får som grupp mindre resurser, medan enskilda huvudmän som grupp i andra delar av Sverige får mer resurser. I synnerhet påverkas friskolesektorn i pendlingskommuner nära mindre stad/tätort positivt av modellen.



Vi har även analyserat hur modellen påverkar de enskilda huvudmännens intäkter när man grupperar dem per län. I figur 13.5 sammanfattas resultaten från denna analys.

**Figur 13.5 Förändring i resurs per elev för enskilda huvudmän per län**

Avser enskilda huvudmän i grundskola och förskoleklass



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar.

Som framgår av figuren är spridningen relativt stor mellan hur enskilda huvudmän per län påverkas av modellen. Sett över alla län är det 16 som får en positiv förändring och 5 som får en negativ förändring. Nivån på förändringen varierar från  $-7$  procent i Väster-norrland till  $+31$  procent i Kronoberg. Men i de flesta länen är förändringen mindre. Uttryckt som median var den genomsnittliga förändringen per län  $+4$  procent.

Sammanfattningsvis pekar dessa resultat på att de enskilda huvudmännen som grupp påverkas positivt av modellen. Däremot finns inom gruppen enskilda huvudmän stora skillnader. Effekterna för vissa enskilda huvudmän kan därmed vara påtagliga och variera både uppåt och nedåt jämfört med i dag.

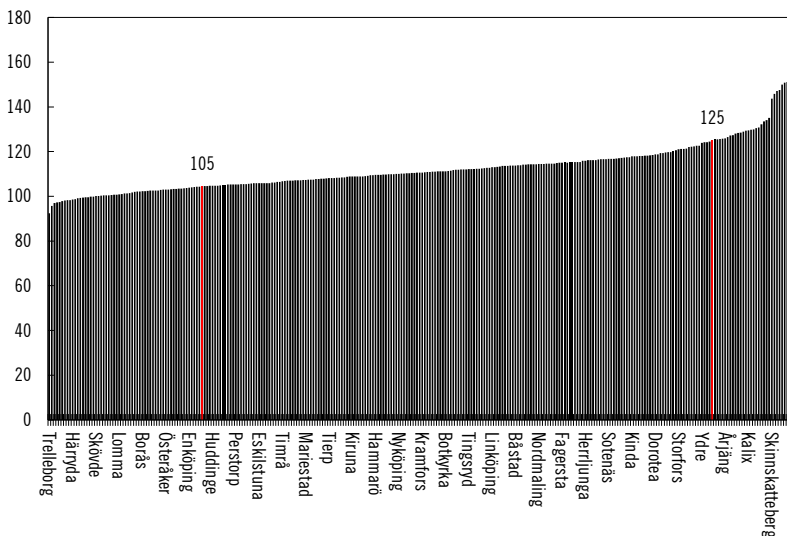
*Modellen ger en mer sammanpressad fördelning av resurser per elev*

En naturlig följd av att ett stort antal resursfördelningsmodeller för grundskola och förskoleklass byts ut mot *en* är att den totala spridningen av resurs per elev minskar. I den statliga modellen försvinner effekten av att olika kommuner kan ha olika ambition för skolverksamheten, vilket bidrar till att hålla nere spridningen. Avsikten med den statliga modellen är i stället att försöka fånga de skillnader i objektiva behov som finns hos olika huvudmän.

I figur 13.6 redovisar vi hur den faktiska spridningen i resurs per elev såg ut för kommunala huvudmän under 2020, efter justeringar av jämförbarhetsskäl. De redovisade kostnaderna per elev i grundskola och förskoleklass varierade då från 92 000 till 164 000 kronor – en skillnad på 78 procent. Om man i stället jämför den 95:e och 5:e percentilen krymper skillnaden till 32 procent. Kommuner som ligger nära en kostnad om 105 000 kronor per elev respektive 125 000 kronor per elev har rödmarkerats i figuren för att underlätta en visuell jämförelse med figur 13.7.

**Figur 13.6 Fördelning av redovisad resurs per elev bland kommuner**

Avser resurs per elev (tkr) i grundskola och förskoleklass för kommunala huvudmän under 2020

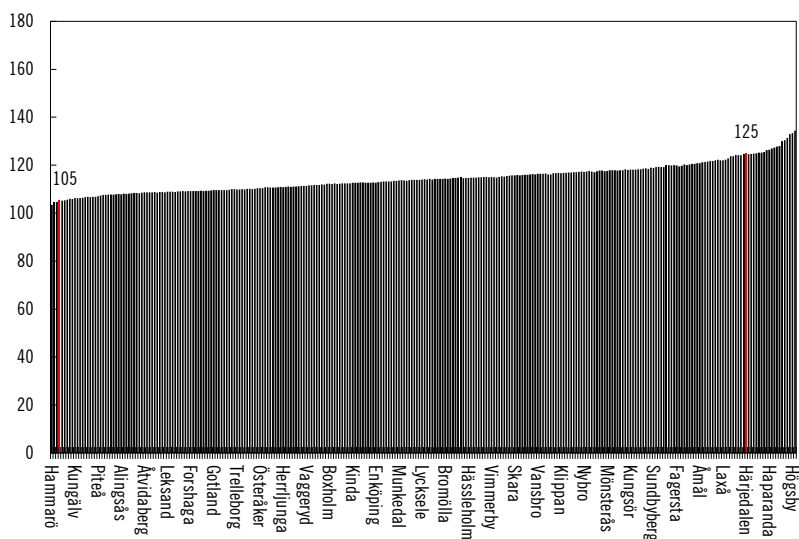


Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.  
 Källa: Egna beräkningar.

I figur 13.7 redovisar vi den simulerade spridningen i resurs per elev för den statliga huvudmannen på kommunnivå under 2020. Även här har kommuner som ligger nära en kostnad om 105 000 kronor per elev respektive 125 000 kronor per elev rödmarkerats. Som framgår av figuren minskar den totala spridningen väsentligt. Skillnaden mellan den kommun som får högst respektive lägst tilldelning per elev krymper till 30 procent. På samma sätt krymper skillnaden mellan den 95:e och den 5:e percentilen till knappt 17 procent i simuleringen. Det är noterbart att den minskade spridningen i vår modell åstadkoms *både* genom mer resurser till skolverksamheten i före detta lågkostnadskommuner och genom mindre resurser till skolverksamheten i före detta högkostnadskommuner. Fördelningen trycks så att säga ihop från bägge ändarna.

**Figur 13.7 Fördelning av simulerad resurs per elev för den statliga huvudmannen på kommunnivå**

Avser resurs per elev (tkr) i grundskola och förskoleklass för den statliga huvudmannen på kommunnivå under 2020



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar.

*Modellen medför en starkare koppling till strukturella variabler*

Utredningen har analyserat hur utfallen enligt modellen samvarierar med viktiga strukturella variabler, som till exempel elevernas socioekonomiska bakgrund, genom multipel regressionsanalys. För att kunna uttala oss om skillnader jämfört med dagens situation har vi genomfört två separata regressionsanalyser:

- dels en med kommunernas redovisade resurs per elev som den beroende variabeln
- dels en med modellens simulerade resurs per elev som den beroende variabeln.

I båda fallen har regressionsanalyserna gjorts på kommunnivå och innehållit samma uppsättning oberoende variabler:

- antal elever i logaritmerad form
- andel elever med rätt till modersmålsundervisning
- socioekonomiskt index utifrån den förväntade andelen obehöriga till gymnasieskolans nationella program
- index för löner för kommunalt anställda
- finansieringsförmåga
- index för merkostnader i glesbygd
- nödvändig överkapacitet.

Det socioekonomiska indexet har hämtats från Skolverket och motsvarar det index som användes för utbetalningen av likvärdighetsbidraget 2020. Index för löner och glesbygd har hämtats från kostnadsutjämningsystemet. Finansieringsförmåga har skattats genom summan av kommunkoncernens finansnetto, effekten av skillnader i skattekraft efter inkomstutjämnning samt strukturbidrag. Nödvändig överkapacitet har beräknats som den procentuella skillnaden mellan kommunens kapacitetsbehov för att kunna upprätthålla en platsgaranti över tid, uttryckt i antal utbildningsplatser, och det faktiska antalet invånare i kommunen i åldern 6–15 år under 2020. Alla kommuner har antagits behöva hålla en överkapacitet om åtminstone

fyra procent – motsvarande en plats per klass om 25 elever – för att till exempel kunna hantera elever som flyttar till eller inom kommunen.

Eftersom vi endast har fullständiga uppgifter för kommunala huvudmän begränsar sig regressionsanalyserna till den offentliga skolverksamheten. I tabell 13.6 redovisar vi resultaten från regressionerna, med koefficientskattning, signifikansnivå och respektive variabls bidrag till modellens  $R^2$ -värde.

Koefficientvärdet visar hur mycket den beroende variabeln (här resurs uttryckt i kronor per elev) i genomsnitt förändras då respektive oberoende variabls värde förändras med en enhet. En positiv koefficient innebär att den beroende variabelns värde ökar när den oberoende variabelns värde ökar. Omvänt innebär en negativ koefficient att den beroende variabelns värde minskar när den oberoende variabelns värde ökar.

Signifikansnivån är ett mått på hur säker man kan vara på att koefficientens verkliga värde (det faktiska sambandet mellan beroende och oberoende variabel till skillnad från det av modellen skattade sambandet) är skilt från noll och brukar anges med ett så kallat p-värde. I tabellen nedan markeras

- p-värden under 0,001 med \*\*\*
- p-värden under 0,01 men större än eller lika med 0,001 med \*\*
- p-värden under 0,05 men större än eller lika med 0,01 med \*.

Ett p-värde under 0,05 bedöms i detta fall innebära att det är statistiskt säkerställt att koefficientens faktiska värde är skilt från noll. Koefficientvärden som saknar signifikansmarkeringar i tabellen kan alltså inte med säkerhet sägas vara något annat än noll. I klartext betyder det att det inte finns ett statistiskt säkerställt samband mellan den oberoende variabeln och den beroende, när hänsyn tas till alla andra faktorer som är inkluderade i modellen.

Vid varje koefficientskattning redovisas också hur stort variabelns bidrag till modellens totala förklaringsgrad ( $R^2$ ) är, när hänsyn tas till alla andra variablers inverkan. Måttet visar hur stor andel av den totala variationen i den beroende variabelns värde som kan kopplas till variation i den oberoende variabeln. Nederst i tabellen redovisas också hela modellens  $R^2$ , det vill säga hur stor del av variationen i den beroende variabeln som kan kopplas till variation i de oberoende variablerna. Ett  $R^2$  på 0,00 innebär att modellen inte alls kan

förklara variationen i den beroende variabeln, medan ett värde på 1,00 innebär ett perfekt samband mellan den beroende och de oberoende variablerna i modellen.

**Tabell 13.6 Resultat från regressionsanalys**

Avser den offentliga skolverksamhet i grundskola och förskoleklass som under 2020 drevs av kommuner

	<i>Beroende variabel:</i> <b>Redovisad resurs per elev</b>		<i>Beroende variabel:</i> <b>Simulerad resurs per elev</b>	
	<i>Koefficient</i>	<i>Bidrag till R<sup>2</sup></i>	<i>Koefficient</i>	<i>Bidrag till R<sup>2</sup></i>
Log antal elever	-1 824*	0,03	-427**	0,01
Andel elever med rätt till modersmålsundervisning	38	0,00	145***	0,13
Socioekonomiskt index	77***	0,07	108***	0,54
Löneindex	803**	0,05	452***	0,07
Finansieringsförmåga	64**	0,03	23***	0,02
Glesbygdindex	1 280***	0,33	457***	0,17
Nödvändig överkapacitet	806	0,02	436***	0,02
<b>Antal observationer</b>	<b>290</b>		<b>290</b>	
<b>R<sup>2</sup></b>	<b>0,53</b>		<b>0,94</b>	

Anm.: Bidrag till R<sup>2</sup> har skattats genom semipartiell korrelationsanalys.

Både redovisad och simulerad resurs per elev speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

\*\*\* p<0.001, \*\* p<0.01, \* p<0.05.

*Källa:* Egna beräkningar.

Resultaten som redovisas i tabellen är på flera sätt intressanta. Det första man kan notera är att förklaringsgraden är betydligt högre i utredningens modell. Detta är visserligen en mekanisk effekt utifrån hur vi har satt upp själva modellen, eftersom flertalet av de oberoende variablerna i regressionsanalysen ligger till grund för resursfördelningsmodellen. Med det sagt pekar ändå resultatet mot en betydande potential att genom modellen stärka systematiken i hur resurser varierar på huvudmannanivån. I praktiken innebär det att den oförklarade variation som i det verkliga scenariot sannolikt hänför sig till att kommuner har olika ambition och effektivitet försvinner med vår modell. I verkligheten kommer dock variationer i effektivitet att finnas kvar även efter ett eventuellt förstatligande, vilket kan kräva särskilda

överväganden för den statliga huvudmannen. Det gäller både i fråga om insatser för att utjämna effektiviteten i skolverksamheten i olika delar av landet samt i fråga om hur resurser ska fördelas till dessa verksamheter.

För det andra är ett tydligt resultat att vår modell medför en påtagligt starkare koppling till ett antal strukturella variabler som rimligen bör påverka behovet av resurser i skolan, jämfört med dagens situation. Ett exempel är variabeln för socioekonomi som går från att förklara 7 procent av skillnaderna i resurser i dag till att förklara hela 54 procent av skillnaderna i resurser i vår simulering. Även storleken på koefficienten ökar. Ett annat exempel är variabeln för andelen elever med rätt till modersmål som går från att vara insignifikant i dag till att bli starkt signifikant i vår modell och bidra med ett relativt högt förklaringsvärde. Här bör dock tilläggas att ersättningen för modersmålsundervisning, vid en skarp tillämpning av modellen, bör vara prestationsbaserad och inte – som i simuleringen av modellen – betalas ut för alla elever som har rätt till det. Det kan leda till att variabeln för andelen elever med rätt till modersmålsundervisning inte hade fått ett lika kraftigt genomslag i resursfördelningsmodellen i verkligheten.

Slutligen är ett resultat som bör kommenteras att variabeln för glesbygd minskar i betydelse med vår modell jämfört med dagens situation. Det gäller både om man analyserar koefficientens storlek och bidrag till förklaringsgraden. Detta är ett intressant resultat. Allt annat lika förefaller i dag alltså kommuner med glesare struktur satsa mer resurser på skolan. I vilken utsträckning det här beror på skillnader i ambition eller effektivitet jämfört med andra kommuner är svårt att svara på. En förklaring kan vara att glesbygdkommuner med relativt få elever har sämre förutsättningar att driva en kostnads-effektiv skola på grund av sin gleshet. En annan förklaring kan vara att dessa kommuner kan ha kostnadsdrivande politiska ambitioner, till exempel viljan att bevara byskolor.<sup>27</sup> Det är också ett faktum att kostnadsutjämningen kompenserar för kommunernas varierande gleshetsgrad, vilket gör att man kan förvänta sig att kostnaderna är något högre i glesbygdkommuner. Men även när man kontrollerar för dessa förväntade merkostnader genom att studera nettokostnadsavvikelser,

---

<sup>27</sup> Se t.ex. *Dagens Samhälle* 2020-01-30: "Kommunerna med för många skolor – hela listan". [www.dagensamhalle.se/offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/kommunerna-som-har-for-manga-skolor-hela-listan](http://www.dagensamhalle.se/offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/kommunerna-som-har-for-manga-skolor-hela-listan) (hämtad 2022-08-17).

i stället för redovisade kostnader, tycks det ändå finnas ett samband mellan gleshet och ett högt kostnadsläge för skolverksamheten i kommunsektorn.

I vår resursfördelningsmodell för grundskola och förskoleklass kompenseras den statliga huvudmannen genom ansvarstillägget för sitt ansvar att driva skolor i områden där glesheten medför särskilt kostnadskrävande förutsättningar. Denna kompensation baseras på objektiva behov utifrån kostnadsutjämningsanalys över var olika skolor behöver finnas i respektive kommun för att alla elever ska kunna gå i en skola på ett rimligt avstånd till hemmet. Kompensationen medför att det även i simuleringen finns ett samband mellan gleshet och resurs per elev för den statliga huvudmannen. Detta samband är dock väsentligt svagare än vad det är för de kommunala huvudmännen inom ramen för dagens system. Det här väcker frågor om hur en nationell resursfördelningsmodell skulle påverka det befintliga skolbeståndet på glesbygden. Om den statliga huvudmannen skulle tillämpa modellen rakt av på sina skolor i respektive kommun är risken stor att det skulle påverka glesbygdsskolornas resurser negativt. Tanken med modellen är dock inte att resurser ska styras ända ut på skolenhet, utan varje huvudman – därmed även den statliga – bör ha möjligheter att omfördela inom ramen för sin totala tilldelning. Den statliga huvudmannen kan därmed välja att stötta glesbygdsskolorna utöver vad modellen medger, om det finns goda skäl för det.

Ett aningen förvånande resultat från regressionen är att variablerna för antal elever samt finansieringsförmåga alltjämt är signifikanta i vår simulering. Eftersom dessa variabler inte har ingått i den uppsättning av variabler som ligger till grund för modellen är det inte att betrakta som ett kausalt samband. Snarare handlar det om att antalet elever och finansieringsförmåga samvarierar med någon av de andra variablerna som modellen baseras på. Det är värt att notera att variablernas bidrag till förklaringsgraden, liksom koefficienternas storlek, faller tämligen kraftigt i simuleringen jämfört med dagens situation.

Sammanfattningsvis är den centrala slutsatsen från regressionsanalysen att en nationell resursfördelningsmodell, i linje med den som vi har beskrivit ovan, har potential att stärka sambandet mellan å ena sidan skolverksamhetens resurser och å andra sidan skolverksamhetens behov och förutsättningar på huvudmannanivån. För såväl kunskapsresultaten som likvärdigheten i skolan borde en sådan förändring vara av stort värde.



*Den samlade bilden innehåller både möjligheter och utmaningar*

Resultaten från simuleringen för 2020 pekar mot att utredningens modell har en betydande potential att skapa en större systematik i hur resurser tilldelas och fördelas till grundskola och förskoleklass. Med modellen förbättras, enligt vår uppfattning, förutsättningarna för att skillnader mellan olika huvudmäns resurser ska spegla skillnader i deras behov, kostnadsläge och ansvar.

I grunden är detta en naturlig följd av hur modellen är uppbyggd. Genom att ta bort den variation som följer av att olika kommuner har olika ambition och effektivitet i sin skolverksamhet och i stället tillämpa en nationell modell för fördelningen av resurser uppstår närmast självklart de effekter som modellen är tänkt att åstadkomma. Då är det inte konstigt att till exempel sambandet mellan resurs per elev och socioekonomiskt skattade behov blir starkt på huvudmannanivån.

Den ökade systematiken och likriktningen som följer av att man tillämpar en modell för fördelning av resurser, i stället för flera hundra, innebär dock även utmaningar. Allra tydligast – och potentiellt svårast – är de omfördelningseffekter som uppstår vid förändringsögonblicket. Som vi har visat kan dessa vara betydande. Det gäller i synnerhet för skolverksamheten i de kommuner som i dag avviker tydligt från det nationella snittet vad gäller ambition och effektivitet i verksamheterna. Om modellen skulle tillämpas rakt av och vara strikt bindande skulle det kunna leda till svåra omställningsproblem på kort sikt. Det handlar om att vissa verksamheter skulle behöva anpassa sig till markant mindre, och vissa till markant mer, resurser till följd av modellen.

Detta väcker frågor om hur implementeringen av en nationell resursfördelningsmodell bör se ut vid ett fullgånget förstatligande. Vi anser att det är viktigt att det sker en gradvis förändring av de ekonomiska resurserna, så att huvudmännen får tid att anpassa sig till de nya förutsättningarna. Det talar för att modellen vid ett eventuellt införande bör fasas in kontrollerat över en längre tidsperiod. Erfarenheter från Australien och England har till exempel visat att det kan ta uppemot tjugo år att centralisera styrningen och finansieringen av skolan.<sup>28</sup> I kapitel 19 beskriver vi frågor om införandet av ett fullgånget förstatligande närmare.

---

<sup>28</sup> OECD (2022): *Policy dialogues in focus for Sweden: International insights for school funding reform*. OECD Education Policy Perspectives, No. 52, OECD Publishing, Paris.

## Den nationella resursfördelningsmodellen för grundskolan och förskoleklassen bör utredas vidare

Som utredningen pekar på i ovanstående avsnitt finns det flera delar av modellen som behöver utredas vidare. Till exempel kräver en nationell resursfördelningsmodell för grundskolan och förskoleklassen flera författningsändringar som vi inte har i uppdrag att föreslå. Men det finns också andra delar, både vad gäller själva modellen och simuleringen av den, som bör genomlysas mer noggrant. Exempelvis är individtilläggs storlek förknippad med stor osäkerhet. Även kostnaderna för den kommunala skolförvaltningen och de uppgifter som den systemansvariga myndigheten skulle överta från kommunerna vid ett fullgånget förstatligande bör ses över mer i detalj. Vidare bör det prövas om en för alla åldrar enhetlig grundersättning är lämplig, eller om den snarare bör differentieras efter årskurs eller stadium. Vår bedömning är därmed att den nationella resursfördelningsmodellen för grundskolan och förskoleklassen bör utredas vidare.

### 13.1.4 En nationell resursfördelningsmodell bör införas för gymnasieskolan

I detta avsnitt utvecklar utredningen en nationell resursfördelningsmodell för gymnasieskolan. Vi redovisar också resultaten från en simulering av modellen för 2020.

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör en nationell resursfördelningsmodell för gymnasieskolan baseras på följande ersättningsgrunder:

- en grundersättning per elev som är differentierad per program och i förekommande fall inriktning
- ett struktur tillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika strukturella förutsättningar
- ett ansvarstillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika ansvar enligt lagstiftningen
- ett individtillägg dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning.

Den nationella resursfördelningsmodellen för gymnasieskolan bör utredas vidare innan den kan implementeras, bland annat eftersom modellen kräver författningsändringar.

### **De totala offentliga kostnaderna för gymnasieskolan är utgångspunkten för modellen**

Under 2020 uppgick kommunernas totala kostnader för gymnasieskolan till 46,3 miljarder kronor. Därutöver mottog de enskilda huvudmännen riktade statsbidrag på knappt 500 miljoner kronor. Totalt innebar det alltså att den offentliga finansieringen av gymnasieskolan uppgick till 46,8 miljarder kronor under 2020.

Detta belopp utgör den numerära utgångspunkten för utredningens modell för gymnasieskolan. Liksom för grundskolan förutsätter modellen att staten vid ett fullgånget förstatligande av gymnasieskolan förfogar över dessa resurser. I avsnitt 13.1.10 redogör vi närmare för hur en sådan transferering bör gå till. Men i nedanstående beskrivning antar vi att staten har tagit över de resurser som krävs för att finansiera gymnasieskolan.

### **Ansvarsfördelningen mellan skolans aktörer sätter ramarna för driftersättningen till huvudmännen**

I enlighet med modellen för grundskolan och förskoleklassen behöver totalbeloppet även för gymnasieskolan justeras innan det kan betalas ut som driftersättning till den statliga huvudmannen och till de enskilda huvudmännen (tillsammans kallade huvudmännen nedan). Det handlar om justeringar med anledning av att vi anser att vissa statsbidrag bör ligga kvar som riktade statsbidrag och alltså inte ingå i driftersättningen till samtliga huvudmän. Dessutom handlar det om justeringar utifrån de uppgifter som den systemansvariga myndigheten bör ta över från kommunerna och uppgifter som bör ligga kvar hos kommunerna.

*Den systemansvariga myndigheten behöver ersättas för övertagna uppgifter*

I det statliga systemansvaret för gymnasieskolan ingår bland annat följande uppgifter för den systemansvariga myndigheten (se avsnitt 16.2.1):

- beräkning av resursfördelning för alla huvudmän
- beslut om och utbetalning av driftbidrag till enskilda huvudmän
- ansvar för beslut om och utbetalning av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd
- ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning samt för gemensam antagning till gymnasieskolan
- ansvar för att ordna skolplaceringar vid plötsliga skolnedläggningar hos enskilda huvudmän
- ansvar för utredning och beslut om mottagande i gymnasiesärskolan<sup>29</sup>
- ansvar för beslut om och utbetalning av resebidrag
- ansvar för beslut om och utbetalning av inackorderingstillägg
- visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning och inom andra områden där det råder brist.

Dessa uppgifter är nya för staten och bör därmed finansieras inom ramen för de resurser som behöver växlas mellan kommunerna och staten vid ett fullgånget förstatligande.

Vad gäller beslut om och utbetalning av inackorderingstillägg för elever i fristående skolor är det redan i dag staten, genom Centrala studiestödsnämnden (CSN), som fattar beslut om och betalar ut medlen. Den nya uppgiften begränsar sig således till elever som studerar hos den statliga huvudmannen vid ett fullgånget förstatligande. Här kan det övervägas om ansvaret för beslut om och utbetalning av inackorderingstillägg för alla elever bör samlas hos den systemansvariga myndigheten, alternativt hos CSN. Det senare har föreslagits av Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola.<sup>30</sup> Deras förslag utgick dock inte från premisen att gym-

---

<sup>29</sup> Den 2 juli 2023 byter gymnasiesärskolan namn till anpassad gymnasieskola.

<sup>30</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

nasieskolan skulle förstatligas, vilket kan föranleda en annan bedömning om var ansvaret bör ligga. Om regeringen vill gå vidare med det alternativ som innebär ett fullgånget förstatligande bör denna fråga utredas vidare.

För konstruktionen av en resursfördelningsmodell för gymnasieskolan spelar det dock ingen roll var i staten ansvaret för inackorderingsstillägg hanteras. Det viktiga är att resurserna för detta lyfts bort från den summa som annars betalas ut som driftersättning till huvudmännen.

I utredningens simulering av modellen för 2020 tillförs den systemansvariga myndigheten totalt 1,5 miljarder kronor för ovanstående uppgifter.

*Inga justeringar krävs med anledning av uppgifter som ska ligga kvar hos kommunerna*

I avsnitt 12.1.7 gör vi bedömningen att det kommunala aktivitetsansvaret bör ligga kvar på kommunerna. Även om många förknippar detta med gymnasieskolan, så är det kostnadsmässigt inte en del av skolformen. Till skillnad från modellen för förskoleklass och grundskola krävs därmed inga justeringar med anledning av uppgifter som ska ligga kvar hos kommunerna.

### **Vissa riktade statsbidrag bör inte ingå i driftersättningen till huvudmännen**

Som framgår av avsnitt 13.1.2 anser utredningen att vissa riktade statsbidrag bör finnas kvar även vid ett fullgånget förstatligande. Det rör dels sådana bidrag som avser rena kostnadsersättningar, dels sådana som avser verksamhet med positiva externaliteter.

För gymnasieskolan uppgick den första kategorin av statsbidrag till cirka 470 miljoner kronor under 2020. Det handlade till exempel om ersättning från Migrationsverket för asylsökande elever och om statsbidrag för riksrekryterande gymnasieutbildning för elever med funktionsnedsättning.

Vad gäller den andra kategorin av statsbidrag gör vi i kapitel 14 bedömningen att ett samlat statsbidrag för lärares och rektorers fortbildning bör införas. Om man utgår från storleken på de utbetalda

befintliga statsbidragen för behörighetsgivande fortbildning under 2020 skulle ett sådant statsbidrag ha uppgått till totalt cirka 60 miljoner kronor i gymnasieskolan.

För att hålla samman de statsbidrag som relaterar till det nationella professionsprogrammet, där statsbidraget för lärares och rektorers fortbildning är en del, anser vi att även statsbidraget för karriärsteg för lärare bör kvarstå som ett riktat statsbidrag (se avsnitt 13.1.3). Under 2020 uppgick de utbetalda statsbidragen för karriärsteg i gymnasieskolan till 320 miljoner kronor, vilket också avdelas i vår simulering.

Sammantaget innebär detta att totalt cirka 850 miljoner kronor avsätts som riktade statsbidrag i vår simulering av modellen för gymnasieskolan under 2020. För gymnasieskolan innebär det här en minskning av de riktade statsbidragen till en tredjedel jämfört med den faktiska situationen för 2020, till förmån för en högre driftersättning till huvudmännen.

### **Driftersättningen till huvudmännen bör fördelas genom en nationell modell och bestå av fyra delar**

Efter de justeringar som beskrivs ovan bör resterande resurser, i enlighet med hur utredningen har resonerat för grundskolan och förskoleklassen, betalas ut som driftersättning till huvudmännen inom ramen för en nationell resursfördelningsmodell. Driftersättningen bör enligt vår bedömning bestå av fyra delar:

#### *1. Grundersättning*

Basen i modellen bör vara en för varje program, och i förekommande fall inriktning, enhetlig grundersättning per elev för alla huvudmän.

#### *2. Strukturtillägg*

Ovanpå grundersättningen bör huvudmännen få strukturtillägg för att kompensera för att olika huvudmän kan ha olika kostnadspåverkande förutsättningar i form av vilka elever de har och var någonstans i landet de verkar.

#### *3. Ansvarstillägg*

Därutöver bör huvudmännen få ansvarstillägg beroende på vilket ansvar de har enligt lagstiftningen. Till exempel bör den statliga huvudmannen få tillägg för de merkostnader som följer av skyldigheten att erbjuda ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar i alla delar av landet.

#### 4. *Individtillägg*

Slutligen bör huvudmännen även kunna få individtillägg dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning.

I vår simulering för 2020 är det totalt 43,2 miljarder kronor som fördelas enligt den här modellen. Totalt sett innebär det att driftersättningen i vår simulering utgör 92 procent av de offentliga resurser som lades på gymnasieskolan under 2020.

I likhet med modellen för grundskolan och förskoleklassen utgör grundersättningen den ojämförligt största ersättningsgrunden i modellen. Därefter kommer strukturtillägg, individtillägg och ansvarstillägg i fallande skala. Nedan beskriver vi dessa närmare.

#### *Grundersättningen bör utgöras av en programpeng per elev*

Den största delen i driftersättningen till huvudmännen bör vara en grundersättning som fördelas per elev och är differentierad per program och i förekommande fall inriktning (nedan kallad programpeng). Programpengen bör vara lika för alla huvudmän.

Den sammanlagda nivån på grundersättningen har i simuleringen för 2020 beräknats utifrån hur mycket resurser som finns kvar efter att kostnaderna för struktur-, ansvars- och individtillägg har dragits av från den totala driftersättningen till huvudmännen.

För att ta hänsyn till att olika program och inriktningar är olika kostnadskrävande i fråga om personalintensitet, lokalintensitet och materialintensitet har programpengen i utredningens simulering, som huvudregel, baserats på riksprislistan 2020. Den bygger i sin tur på kommunernas budgeterade kostnader per elev för de respektive nationella programmen och inriktningarna.

Eftersom riksprislistan endast anger priser för de nationella programmen i gymnasieskolan har vi behövt hämta vissa kostnadsuppgifter från andra håll. När det gäller introduktionsprogrammen har programpengen för dessa beräknats utifrån de nivåer som gällde i Stockholms kommun 2020. Det gäller dock inte programinriktat val, som har beräknats som ett vägt genomsnitt av kostnaden per elev för alla nationella program med 10 procents uppräkningsfaktor, för att ta hänsyn till det extra behov av stöd som elever behöver för att uppnå

behörighet till det nationella programmet. Vägningen har gjorts utifrån fördelningen av elever på de olika programmen inom det programinriktade valet hösten 2020. I en skarp tillämpning av modellen bör givetvis ersättningen för programinriktat val också vara differentierad utifrån hur många ämnen eleven behöver läsa in för att uppnå behörighet till ett nationellt program.

I fråga om riksrekryterande utbildningar har vi, som huvudregel, utgått från de beslut om ersättning som Skolverket har fattat i varje enskilt fall och tillämpat ett genomsnitt. För Kungliga Svenska Balettskolan, som drivs av Stockholms kommun, har dock priset vid interkommunal ersättning använts i beräkningen. Eftersom vissa av dessa beslut har fattats före 2020 har en viss uppräknings skett. Även här bör det tilläggas att man, vid en skarp tillämpning av modellen, självfallet bör använda beslutat pris för respektive utbildning som underlag för ersättningen. Vad gäller programpengen för International Baccalaureate (IB) har vi använt uppgifter om interkommunal ersättning från Stockholm och Göteborg.

För att den totala nivån på grundersättningen som räknas fram genom modellen ska motsvara tillgängliga medel har en justerad programpeng använts för respektive program. Det innebär att relativpriserna hålls konstanta mellan olika program och inriktningar, men att nivåerna på ersättningen skiljer sig något om man jämför med den faktiska riksprislistan 2020.

I simuleringen för 2020 uppgår den totala grundersättningen till 38,9 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 90 procent av den totala driftersättningen till huvudmännen i gymnasieskolan.

### *Struktur tillägg bör även finnas i gymnasieskolan*

Ovanpå grundersättningen i form av en programpeng per elev bör varje huvudman få ett struktur tillägg som syftar till att kompensera för att huvudmännen

- dels har olika behov av stödinsatser givet sitt elevunderlag
- dels bedriver utbildning i kommuner med olika lönelägen.

I likhet med modellen för grundskola och förskoleklass bör den största posten i struktur tillägget vara en kompensation för att olika huvudmän har olika behov av stödinsatser givet sitt elevunderlag. Denna



bör bestå av en socioekonomisk ersättning om totalt 5 procent av den totala driftersättningen till huvudmännen och fördelas enligt ett socioekonomiskt index för gymnasieskolan, liknande det som finns för grundskolan och förskoleklassen. Utredningen har med hjälp av Statistiska centralbyrån (SCB) tagit fram ett sådant index, som vid sidan av socioekonomiska faktorer även tar hänsyn till elevernas meritvärden från grundskolan samt huvudmännens mix av program. Indexet tar sikte på andelen elever som inte förväntas ta en gymnasieexamen inom tre år och har för nationella program skattats med hjälp av en statistisk modell framtagen av SCB. För elever på introduktionsprogram har andelen elever som inte väntas ta examen inom tre år antagits vara 50 procent, vilket är i nivå med den högsta skattade sannolikheten för nationella program.<sup>31</sup> Grundtanken är att huvudmän med många elever som inte förväntas uppnå en gymnasieexamen också har ett större behov av stödsatser och därmed även av resurser.

I vår simulering för 2020 delas totalt 2,2 miljarder kronor ut enligt detta index. Som vi anger ovan utgör det fem procent av den totala driftersättningen, vilket är en lägre nivå på den socioekonomiska omfördelningen än den vi förordar för grundskolan. Ett skäl till det är att vi menar att det redan i dag finns en underliggande behovsgrundad kompensation i programpengen i form av att program och inriktningar är olika kostnadskrävande, vilket delvis har att göra med att elevunderlaget skiljer sig åt mellan programmen.

I likhet med modellen för grundskolan och förskoleklassen innehåller vår modell för gymnasieskolan även en kompensation för att huvudmän bedriver verksamhet i kommuner med olika lönelägen. Kompensationen innebär att huvudmän som bedriver skola i kommuner med högre genomsnittliga löner än riket bör bli ersatta för sina merkostnader för det. Kompensationen har i simuleringen beräknats med hjälp av det löneindex per kommun som används i kostnadsutjämnningen.<sup>32</sup> I en framtida tillämpning kan ett index som är mer anpassat just till skolans personal övervägas. Liksom för grundskolan och förskoleklassen bör enskilda huvudmän som bedriver verksamhet i flera olika kommuner tilldelas viktade indexvärden utifrån deras elevantal

<sup>31</sup> SCB (2022): *Regressionsmodell för socioekonomiskt index i gymnasieskola*.

<sup>32</sup> I kostnadsutjämnningen skattas kommunernas löneindex efter strukturella förhållanden som samvarierar systematiskt med höga kommunala löner. Det är alltså inte kommuner med höga kommunala löner som får höga löneindex, utan kommuner med sådana förhållanden som normalt leder till höga kommunala löner. Konstruktionen syftar till att undvika att en kommun direkt kan påverka utfallet i löneindex genom att höja sina löner.

i respektive kommun. I vår simulering av modellen för 2020 fördelas totalt 420 miljoner kronor i lönekompensation till huvudmännen.

Totalt uppgår strukturtillägget till totalt 2,6 miljarder kronor i simuleringen av vår modell för gymnasieskolan under 2020. Det motsvarar cirka 6 procent av den totala ersättningen till huvudmännen.

### *Ansvarstillägg bör spegla skillnader i ansvar mellan huvudmännen*

Även i gymnasieskolan finns det skillnader i ansvar mellan olika huvudmän som motiverar olika ersättning. Vid ett fullgånget förstatligande av gymnasieskolan handlar det primärt om den statliga huvudmannens mer omfattande ansvar jämfört med de enskilda huvudmännen när det kommer till

- offentlighet och insyn till följd av offentlighetsprincipen
- skyldighet att erbjuda ett allsidigt urval av de nationella programmen och inriktningarna i alla delar av landet.

Den första punkten följer av att det bara, enligt nuvarande regler, är de offentliga huvudmännen som lyder under offentlighetsprincipen. Det innebär vid ett fullgånget förstatligande att den statliga huvudmannen kommer att ha kostnader som inte de enskilda huvudmännen har och bör kompenseras för det.<sup>33</sup>

Den andra punkten handlar om att det offentliga har ansvar för att erbjuda eleverna ett allsidigt urval av nationella program i gymnasieskolan i alla delar av landet. Vid ett fullgånget förstatligande innebär det att den statliga huvudmannen inte kan välja att optimera sitt utbildningsutbud rent ekonomiskt, utan måste driva vissa utbildningar i en skala och i geografiska lägen som är ekonomiskt svårmotiverade. Någon motsvarande skyldighet finns inte för de enskilda huvudmännen. Merkostnaderna för detta har skattats utifrån den så kallade småskoledelen i kostnadsutjämningsens delmodell för gymnasieskolan.

I vår simulering för 2020 tilldelas den statliga huvudmannen ett ansvarstillägg på totalt 120 miljoner kronor, varav ungefär hälften utgörs av ersättning till följd av offentlighetsprincipen och hälften för skyldigheten att erbjuda ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar i alla delar av landet.

---

<sup>33</sup> Kostnaderna har skattats med utgångspunkt i de beräkningar som redovisas i SOU 2015:82 *Ökad insyn i fristående skolor*.

Vid sidan av de medel som delas ut till den statliga huvudmannen inom ramen för ansvarstillägget bör även de enskilda huvudmännen få sin moms-kompensation här. I vår simulering för 2020 uppgår moms-kompensationen till de enskilda huvudmännen i gymnasieskolan till 750 miljoner kronor.

Sammanlagt innebär detta att ansvarstillägget uppgår till cirka 870 miljoner kronor i vår simulering av modellen för gymnasieskolan under 2020. Det motsvarar knappt 2 procent av den totala ersättning som delas ut till huvudmännen i modellen.

Vi har också övervägt om det i gymnasieskolan, i likhet med hur vi resonerar om grundskolan och förskoleklassen, bör utgå en ersättning till den statliga huvudmannen för att upprätthålla en platsgaranti för elever över tid. Även i gymnasieskolan fluktuerar antalet elever påtagligt, vilket skapar merkostnader för de huvudmän som tvingas ha en överkapacitet under de perioder då elevkullarna är låga. Vi anser att detta principiellt är en god idé även för gymnasieskolan, men har inte kunnat finna otvetydigt stöd för att det är de offentliga gymnasieskolorna som i praktiken tar det ansvaret. I tabell 13.7 redovisar vi resultatet från en regression mellan andel folkbokförda elever i fristående gymnasieskolor och antal folkbokförda elever i gymnasieskola. Analysen har gjorts såväl på kommunnivå som på länsnivå, samt med ett antal olika anpassningar, utan att resultatbilden har förändrats.

**Tabell 13.7** Regressionsanalys av andelen elever i fristående gymnasieskolor i relation till elevkullarnas storlek över tid

	<i>Beroende variabel: Avvikelse från kommuntrend för andel folkbokförda elever i fristående skola</i>			
	<i>2000–2020</i>		<i>2008–2020</i>	
	<i>Koefficient</i>	<i>p-värde</i>	<i>Koefficient</i>	<i>p-värde</i>
Avvikelse från kommuntrend för antal folkbokförda elever i gymnasieskola, oavsett huvudman	9,06***	0,000	-7,78***	0,000
<b>Antal observationer</b>	<b>6 020</b>		<b>3 733</b>	
<b>R<sup>2</sup></b>	<b>0,91</b>		<b>0,95</b>	

Anm.: I regressionen kontrollerar vi för kommunspecifika effekter och trender. Signifikansnivån bygger på standardfel klustrade per kommun. \*\*\* p<0.001.

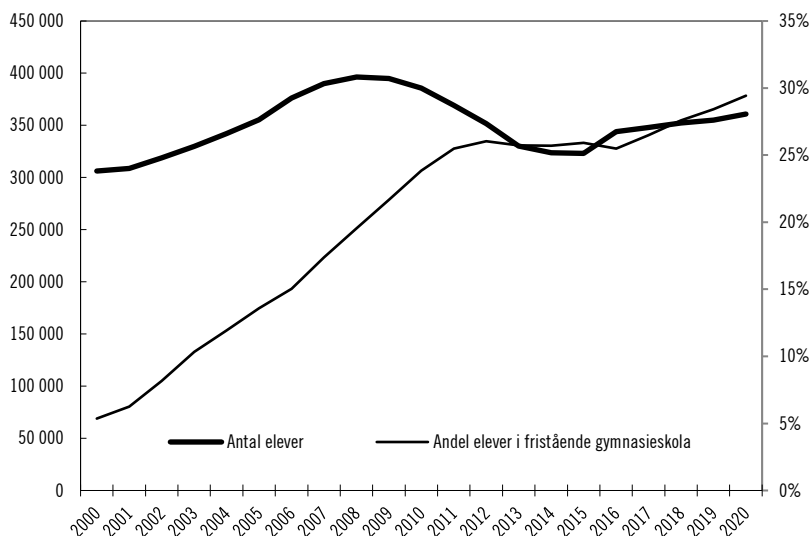
Källa: Egna beräkningar.

Som framgår av tabellen är resultatet beroende av för vilken period analysen görs. För hela perioden 2000–2020 är sambandet positivt och statistiskt säkerställt. Det betyder att andelen elever i fristående gymnasieskolor är lägre under perioder när elevkullarna är små och högre när elevkullarna är stora. Det tycks alltså under denna period vara de fristående skolorna som i första hand hanterar den demografiskt betingade variationen i elevunderlag. Resultatet är stabilt även om man studerar antalet folkbokförda i åldern 16–18 år i befolkningen. Detsamma gäller om man analyserar sambandet på länsnivå i stället för på kommunnivå.

Ett problem med analysen för hela perioden är att det är oklart vad det är för variation den statistiska modellen fångar, när friskolesektorn inledningsvis är i en stark expansionsfas samtidigt som elevkullarna ökar. Åren 2000–2008 ökar till exempel både antalet elever och andelen i fristående skola samtidigt, vilket framgår av figuren nedan. Den perioden samvarierar alltså de två variablerna på ett sätt som kan spegla två parallella utvecklingar över tid snarare än ett kausalt samband. För att fånga en situation där expansionen är mer måttlig och det samtidigt finns en tydlig variation uppåt och nedåt i både antal elever och andel i fristående skolor har modellen testats också för 2008–2020. Under den perioden är resultatet det motsatta med ett negativt och statistiskt säkerställt samband mellan andel elever i fristående skola och antal elever. Det synes alltså vara de kommunala skolorna som framför allt hanterade variationen i elevantal 2008–2020.

**Figur 13.8** Antal elever totalt och andel elever i fristående gymnasieskola

År 2020



Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från Skolverket.

Resultaten innebär att det finns en viss men inte otvetydig empirisk grund för att den statliga huvudmannen, vid ett fullgånget förstatligande, bör ersättas för sina merkostnader till följd av ansvaret att upprätthålla en platsgaranti för elever över tid. Samtidigt är behovet av att alltid kunna erbjuda en skolplats nära hemmet inte detsamma i gymnasieskolan som i grundskolan eftersom gymnasieelever har större möjlighet att pendla till skolan. Även om resultatet att det är den kommunala gymnasieskolan som i huvudsak anpassar sin verksamhet till variationer i demografiskt betingat elevunderlag skulle stå sig vid vidare analyser, skulle storleken på en variationskostnadsersättning därför bli mindre. Av de skälen har ingen sådan ersättning inkluderats i vår modell.

*Individtillägg bör kunna ges efter prövning hos den systemansvariga myndigheten*

Utöver grundersättning, strukturtillägg och ansvarstillägg anser utredningen att det bör finnas möjlighet för såväl den statliga huvudmannen som de enskilda huvudmännen att få individtillägg, dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning.

Vad gäller tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör denna ersättning inte betalas ut automatiskt till huvudmännen, utan bör liksom i dag kräva en ansökan och vara individuellt bestämd utifrån en bedömning i varje enskilt fall. Tilläggsbelopp för elever som deltar i modersmålsundervisning bör dock inte vara individuellt bestämt.

Vad gäller simuleringen för gymnasieskolan under 2020 har vi uppskattat storleken för tilläggsbelopp för extraordinära stödinsatser för elever med omfattande behov av särskilt stöd till 0,25 procent av den totala grundersättningen. Det är en lägre andel än i modellen för grundskolan och förskoleklassen, där tilläggsbeloppens storlek har skattats till knappt 2 procent av grundersättningen till huvudmännen. Att tilläggsbelopp är mindre vanliga i gymnasieskolan jämfört med grundskolan har bekräftats i samtal med företrädare för kommunala huvudmän, men hur mycket mindre är svårt att säga eftersom det saknas tillförlitlig statistik på nationell nivå. Uppskattningen bör därmed tolkas med försiktighet, och en närmare undersökning bör göras inför ett eventuellt förstatligande.

I simuleringen av modellen för 2020 innebär det att cirka 100 miljoner kronor avsätts för tilläggsbelopp i gymnasieskolan. Eftersom det inte är möjligt att få reda på den faktiska fördelningen av tilläggsbelopp mellan olika huvudmän har vi även i simuleringen för gymnasieskolan under 2020 antagit att tilläggsbeloppen fördelas proportionellt mot antalet elever hos huvudmännen.

Huvudmännen bör även kunna ansöka om ersättning för merkostnader för de elever som har rätt till och deltar i modersmålsundervisning. I simuleringen för 2020 uppgår denna ersättning till 820 miljoner kronor till huvudmännen i gymnasieskolan. Nivån på ersättningen är beräknad utifrån den totala årslönekostnaden för antalet heltidstjänster

inom modersmålsundervisning och svenska som andraspråk.<sup>34</sup> Ersättningen har fördelats ut med ett enhetligt belopp på cirka 8 400 kronor per elev med utländsk bakgrund. Eftersom det saknas statistik över antalet elever med rätt till undervisning i modersmål och svenska som andraspråk i gymnasieskolan på huvudmannanivå, har antalet elever med utländsk bakgrund använts för att skatta denna grupp.

## Flera effekter uppstår i simuleringen för 2020

Liksom för grundskolan och förskoleklassen består utredningens modell för fördelning av resurser till huvudmännen inom gymnasieskolan av en stor grundersättning med ett antal tillägg. Den stora skillnaden mellan modellerna är att grundersättningen för gymnasieskolan är differentierad per program och i förekommande fall inriktning.<sup>35</sup> Av tabell 13.8 framgår hur driftersättningen fördelar sig mellan de olika ersättningsposterna i simuleringen av gymnasiemodellen för 2020.

**Tabell 13.8 Driftersättningen till huvudmännen i utredningens simulering**

Avser gymnasieskola under 2020

	Miljarder kronor	Kronor per elev	Andel (%)
<b>Total driftersättning</b>	<b>43,2</b>	<b>121 300</b>	<b>100</b>
<b>Grundersättning</b>	<b>38,9</b>	<b>109 100</b>	<b>90</b>
<b>Strukturillägg</b>	<b>2,6</b>	<b>7 300</b>	<b>6</b>
Socioekonomi	2,2	6 100	5
Löneläge	0,4	1 200	1
<b>Ansvarstillägg</b>	<b>0,9</b>	<b>2 400</b>	<b>2</b>
Offentlighet	0,1	200	0
Utbudsansvar	0,1	200	0
Moms	0,7	2 100	2
<b>Individillägg</b>	<b>0,9</b>	<b>2 600</b>	<b>2</b>
Tilläggsbelopp särskilt stöd	0,1	300	0
Modersmål och svenska som andraspråk	0,8	2 300	2

Anm.: Siffrorna har avrundats. Därav vissa avrundningsfel vid manuell summering.

<sup>34</sup> I beloppet ingår även kostnaden för undervisning i svenska som andraspråk. Tilläggsbelopp utgår endast för modersmålsundervisning, men elever som deltar i sådan undervisning har vid behov också rätt till svenska som andraspråk.

<sup>35</sup> I simuleringen har ingen differentiering gjorts efter inriktning. Vid en implementering av en nationell resursfördelning bör en sådan differentiering göras där det är relevant.

För att pröva hur gymnasiemodellen står sig jämfört med huvudmännens redovisade kostnader under 2020 har vi, som tidigare nämnts, genomfört en simulering av modellen. Vi har utgått från faktiska uppgifter om skolverksamheten hos olika huvudmän under 2020 och lagt in dessa i en fiktiv tillämpning av modellen. Därefter har vi jämfört modellens utfall med huvudmännens redovisade intäkter samma år, efter vissa justeringar för att åstadkomma jämförbarhet mellan resultaten.

I likhet med simuleringen för grundskolan och förskoleklassen finns metodmässiga svårigheter med tillvägagångssättet för gymnasieskolan. Av dessa skäl är det viktigt att tolka resultaten i simuleringen för 2020 med försiktighet. Det gäller i synnerhet nivån på tilldelningen till olika huvudmän. Vid en skarp tillämpning av modellen finns det också skäl att se över antagandena som ligger till grund för modellen mer noggrant. Men utifrån resultaten anser vi ändå att det finns stöd för att uttala sig om vissa generella mönster. Nedan redogör vi för ett antal av dessa.

#### *Modellen omfördelar från offentliga till enskilda huvudmän*

För att kunna göra rättvisande jämförelser har både de intäkter som redovisas i Skolverkets statistik och utfallet i simuleringen justerats något.

För den offentliga skolverksamheten är intäkterna per definition lika med kostnaderna, i genomsnitt och över tid. Utgångspunkt för jämförelsen är för offentliga huvudmän de kostnader för kommunal skolverksamhet som Skolverket publicerar, och som baseras på det kommunala räkenskapsammandraget som SCB samlar in. I kostnadsstatistiken ingår kostnader som åligger kommunen som hemkommun i ”övriga kostnader”. Vidare ingår posten ”fördelad gemensam verksamhet” i övriga kostnader för kommunala skolor. För de fristående skolorna ingår däremot bara kostnader relaterade till driften av verksamheten under övrigt-posten. För enskilda huvudmän motsvarar övrigt 11,7 procent av den totala kostnaden, medan den för kommunala huvudmän motsvarar 15,1 procent. Mellanskillnaden på 3,3 procentenheter har för kommunala huvudmän antagits vara kostnader relaterade till hemkommunsansvaret och fördelad gemensam verksamhet som inte är att relatera till driften av verksamheten. För samt-



liga kommunala huvudmän har kostnaderna (intäkterna) i Skolverkets kostnadsstatistik därför reducerats med 3,3 procent, för att få en mer rättvisande jämförelse med simuleringens utfall av tilldelade medel.

Kommuner som har redovisade kostnader men inga elever i egen regi har också uteslutits ur jämförelserna.

För de enskilda huvudmännen skiljer sig intäkter och kostnader normalt åt. Typiskt sett överstiger intäkterna kostnaderna. Intäkterna publiceras inte, men utredningen har fått intäkter för friskoleverksamheten i 31 kommuner och för sektorn som helhet från SCB. Eftersom intäktssiffrorna inte publiceras genomgår de inte samma granskningsprocess som kostnadsiffrorna, varför det finns en viss osäkerhet om datakvaliteten. Intäkterna används i stället för kostnaderna eftersom simuleringen avser bidraget till de enskilda huvudmännen, det vill säga deras intäkt från den statliga resursfördelningsmodellen.

Vidare gäller att antalet elever i statistiken över elever per program och skola som har använts som grund för simuleringen inte helt stämmer överens med antalet elever i Skolverkets kostnadsstatistik. Därför har Skolverkets kostnader också justerats för skillnader i elevantal. Justeringen är mest betydelsefull för de enskilda huvudmännen. Men även för kommunala huvudmän och i någon mån kommunalförbund har justeringar gjorts.

Slutligen har utfallet av simuleringen kompletterats med de statsbidrag som vi anser bör finnas kvar. Statsbidrag till samtliga offentliga huvudmän har helt lagts till de kommunala huvudmännens simulerade resurstilldelning (det vill säga enskilda kommuner, till skillnad från kommunalförbund).

I tabellen nedan jämförs således justerade intäkter redovisade till Skolverket med resultatet från simuleringen, inklusive kvarvarande statsbidrag per typ av huvudman. Enligt modellen tilldelas den statliga huvudmannens verksamhet hela den summa som redovisas på statlig huvudman i tabellen nedan. För ökade möjligheter till jämförelser görs en redovisning av simuleringen också fördelat på det som i dag är tre olika typer av offentliga huvudmän: kommunala huvudmän, kommunalförbund och regionala huvudmän.

Tabell 13.9 Effekter per typ av huvudman

År 2020

	Justerad intäkt Skolverket/SCB, mnr	Simulering inklu- sive kvarvarande statsbidrag	Differens simulering- justerad intäkt Skol- verket, mnr och %
<i>Statlig huvudman</i>	31 318	30 837	-480 -1,5 %
Kommun	28 761	28 453	-308 -1,1 %
Kommunalförbund	2 032	1 896	-136 -6,7 %
Region	525	488	-37 -7,0 %
<i>Enskilda huvudmän</i>	12 275	13 230	954 7,8 %
<b>Summa</b>	<b>43 593</b>	<b>44 067</b>	<b>474 1,1 %</b>

Anm.: Tabellen speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Skolverket, SCB och egna beräkningar.

Totalt fördelas 1,1 procent mer i driftbidrag än de justerade intäkter som redovisats till Skolverket. Det innebär att vår modell genererar något mer i driftersättning till huvudmännen, även efter att vi har justerat ner de redovisade intäkterna, jämfört med i dag. Detta skulle kunna indikera att våra kostnadsberäkningar för de uppgifter som den systemansvariga myndigheten tar över från kommunerna är för låga. Men det kan också peka på att det finns en potential för effektivisering av skolförvaltningen när den samlas i staten.

De offentliga huvudmännen hade fått sammantaget 1,5 procent mindre resurser än de faktiskt fick 2020, medan de enskilda hade fått en intäkt som var 7,8 procent större än deras faktiska intäkt 2020. Framför allt är det verksamhet som i dag bedrivs av kommunalförbund och regioner som tappar resurser i simuleringen.

Den stora ökningen av resurser till enskilda huvudmän är anmärkningsvärd. En del av förklaringen är, utöver det faktum att den totala resurstilldelningen ökar något, att de enskilda huvudmännen får högre socioekonomisk ersättning i modellen än de kommunala (se tabell 13.10 nedan). Socioekonomisk fördelning är i dag mindre vanlig i gymnasieskolan än i grundskolan.<sup>36</sup> När en relativt omfattande socioekonomisk ersättning införs gynnar det de huvudmän som har störst utmaningar. Därutöver är det tänkbart att tilldelningen till enskilda huvudmän i dag inte lever upp till lika villkor, det vill säga att

<sup>36</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

enskilda huvudmän får lägre bidrag än motsvarande kommunala verksamheter.

**Tabell 13.10 Driftbidrag per komponent och typ av huvudman**

Kronor per elev 2020

Typ av huvudman	Program-peng	Moders-mål	Socioekonomisk ersättning	Tilläggs-belopp	Löner	Offentlighets-princip	Små skolor	Moms
Kommun	108 000	2 300	5 900	300	1 000	200	200	0
Kommunalförbund	111 900	1 900	6 500	300	0	200	300	0
Enskild	109 100	2 500	6 300	300	1 800	0	0	7 200
Region	200 400	300	7 100	500	700	200	0	0

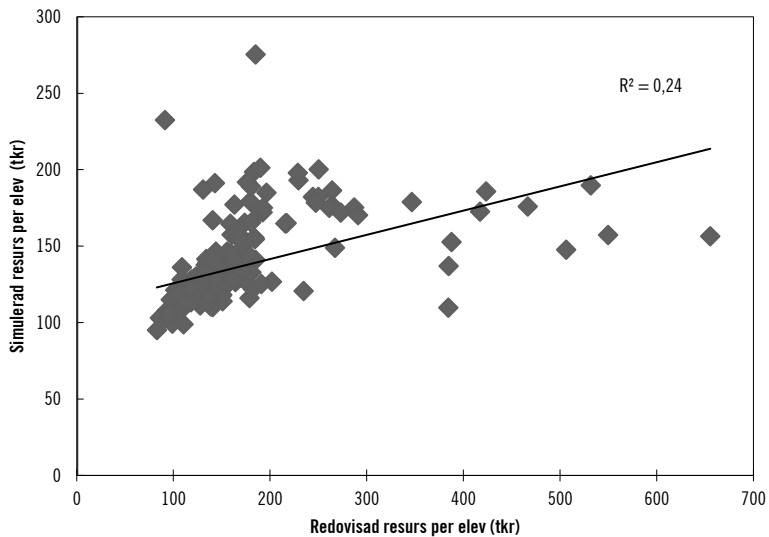
Källa: Egna beräkningar.

*Modellen leder till stora omfördelningseffekter i den offentliga skolverksamheten*

För den statliga huvudmannen på kommunnivå kan också simulerad tilldelning inklusive statsbidrag (där de senare fördelats proportionellt mot antalet elever i huvudmannens verksamhet) ställas mot justerad resurs för de kommunala huvudmännen enligt Skolverkets statistik över kostnad per elev. För de simulerade intäkterna har belopp exklusive ersättning för merkostnader för små skolor i glesbygd använts. Anledningen till att kostnadsutjämnings kompensations för merkostnader för små skolor i glesbygd är exkluderad är att den beräknas per hemkommun, något som när den fördelas till enbart verksamhet i egen regi kan ge extrema utfall på kommunnivå. I figuren nedan har också Gnesta uteslutits eftersom kommunen i simuleringen, trots uteslutningen av småskolekomponenten, genererar ett extremvärde som inte går att motivera.

**Figur 13.9 Resursjämförelse kommunala huvudmän (ej kommunalförbund)**

Resurs per elev 2020 (tkr), 221 kommunala huvudmän



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

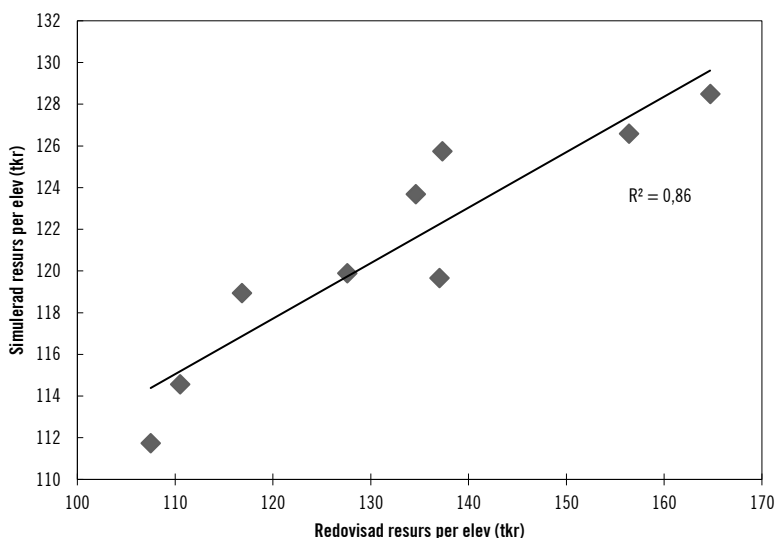
Källa: Skolverket och egna beräkningar.

Figuren visar på en låg överensstämmelse mellan simulerade bidrag och justerade kostnader 2020. Till en del förklaras det troligen av att gymnasieverksamheten i hög grad är heterogen. I figuren ingår också många små huvudmän, för vilka variationen tenderar att bli större. Begränsar man urvalet till kommunala huvudmän med mer än 200 elever ökar  $R^2$  till 0,48.

Figur 13.10 nedan visar motsvarande samband mellan simulerad resurs och resurs enligt Skolverket för kommunalförbunden. Kommunalförbundet Cura har uteslutits eftersom det är en resursskola, varför överensstämmelsen mellan simulering och faktiskt resurs kan förväntas vara låg. Kostnad per elev från Skolverket har ställts mot simulerad resurs enligt vår modell.

**Figur 13.10 Resursjämförelse kommunalförbund**

Resurs per elev 2020 (tkr)



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Skolverket och egna beräkningar.

För kommunalförbunden är samvariationen mycket god mellan simulerad resurs och resurs enligt Skolverket, med ett  $R^2$ -värde på 0,86. Den genomsnittliga nivån är dock tydligt lägre i simuleringen.

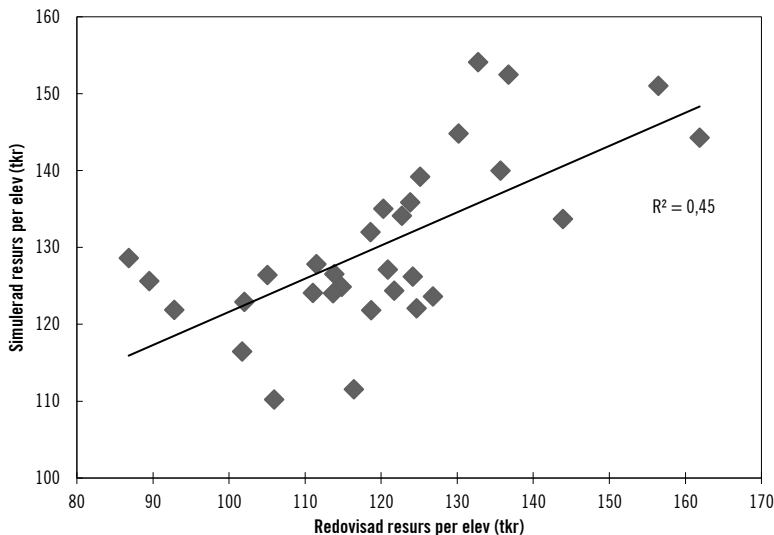
Kostnad per elev för respektive regional huvudman saknas i statistiken så för dem går det inte att göra jämförelser på huvudmannanivå.

*Även för enskilda huvudmän leder modellen till stora omfördelningseffekter*

För enskilda huvudmän har utredningen fått kostnader och intäkter per lägeskommun från SCB. 31 kommuner ingår i underlaget och motsvarar de kommuner där utlämnandet inte hindras av statistiksekretess. I de 31 kommunerna fanns 86 procent av landets elever i fristående skola 2020, så volymmässigt är täckningen god.

**Figur 13.11 Resursjämförelse enskilda huvudmän per lägeskommun**

Resurs per elev 2020 (tkr), 31 lägeskommuner



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: SCB, Skolverket och egna beräkningar.

Överensstämmelsen mellan justerad faktisk intäkt (intäkt justerad för elevantalsskillnad) och simulerad resurs plus kvarvarande statsbidrag per elev är högre än för de kommunala huvudmännen. En förklaringsgrad på 0,45 är i nivå med vad som gäller för de större kommunala huvudmännen. Samtidigt blir skillnaden stor i vissa kommuner.

*Flera län och kommungrupper får en negativ förändring i resurs per elev i den offentliga skolverksamheten*

Ett sätt att beskriva mönster i förändringens effekter är att se hur utredningens modell, om den tilläts styra ända ner på kommunnivå, skulle slå i olika delar av landet. Nedan redovisas skillnaden mellan simulerad ersättning inklusive kvarvarande statsbidrag för den statliga huvudmannen på länsnivå och den justerade faktiska kostnaden för kommunala huvudmän per län. Skillnaden uttrycks i procent av justerad faktisk kostnad.

**Tabell 13.11 Resursjämförelse per län, kommunala huvudmän (ej kommunalförbund)**

År 2020

Kommuner per län	Differens (%)
Blekinge län	3,6
Dalarnas län	-12,0
Gävleborgs län	7,6
Jämtlands län	-26,4
Jönköpings län	6,8
Kalmar län	-1,9
Kronobergs län	0,0
Norrbottnens län	-8,9
Gotlands län	3,8
Hallands län	1,3
Skåne län	-1,5
Stockholms län	-0,2
Södermanlands län	8,1
Uppsala län	-3,6
Värmlands län	0,9
Västerbottens län	-12,7
Västernorrlands län	-3,3
Västmanlands län	-0,8
Västra Götalands län	1,5
Örebro län	-7,1
Östergötlands län	-5,3
<b>Summa kommuner</b>	<b>-1,1</b>

Anm.: Tabellen speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar baserade på underlag från Skolverket.

Den totala minskningen för det som i dag är kommunala huvudmän är 1,1 procent (se även tabell 13.9). Relativa vinnare, med positiva förändringar jämfört med i dag, är den verksamhet som i dag bedrivs av kommunala huvudmän i Gävleborg, Jönköping och Södermanland som i snitt skulle fått 7–8 procent mer med den nya modellen. Allra mest skulle verksamheterna i Jämtland, Dalarna och Västerbotten förlora, där Jämtland sticker ut med -27 procent jämfört med vad de faktiskt fick.

Inom ett och samma län kan det finnas kommuner av olika slag, och för att i stället undersöka omfördelningseffekterna på typ av kommun har vi också beräknat förändring per kommungrupp enligt SKR:s indelning.

**Tabell 13.12 Resursjämförelse per kommungrupp, kommunala huvudmän (ej kommunalförbund)**

År 2020

Kommuner per kommungrupp	Differens (%)
Storstäder	-1,0
Pendlingskommun nära storstad	1,5
Större stad	2,8
Pendlingskommun nära större stad	-8,6
Lågpendlingskommun nära större stad	-5,9
Mindre stad/tätort	2,6
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	-6,4
Landsbygdskommun	-12,5
Landsbygdskommun med besöksnäring	-31,4
<b>Summa kommuner</b>	<b>-1,1</b>

Anm.: Tabellen speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar baserade på underlag från Skolverket.

Relativa vinnare är pendlingskommuner nära storstad, större stad och mindre stad/tätort. Mest förlorar verksamheten i landsbygdskommuner och pendlingskommuner nära större stad. För landsbygdskommuner med besöksnäring skulle förändringen bli hela -31 procent jämfört med det faktiska utfallet.

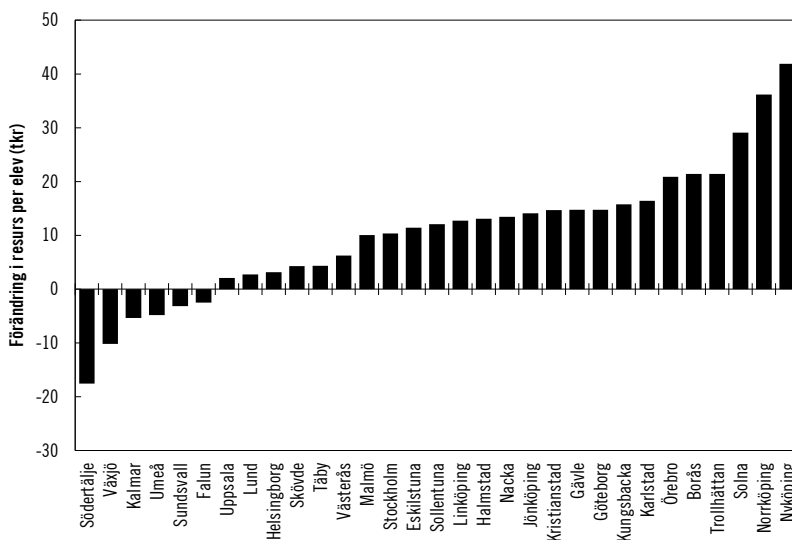
#### *Enskilda huvudmän gynnas i många kommuner*

För gymnasieskolan har inte det socioekonomiska index som utredningen använt sig av kunnat levereras för samtliga lägeskommuner av sekretesskäl. Därför är det inte möjligt att redovisa och jämföra utfallet för enskilda huvudmän per län på det sätt som varit möjligt för grundskolan. I figur 13.12 nedan redovisas dock förändringen för enskilda huvudmän per lägeskommun, för de kommuner där vi fått underlag. Jämförelsen avser simulerad resurs inklusive statsbidrag minus justerad intäkt enligt SCB.



**Figur 13.12 Förändring för enskilda huvudmän per lägeskommun**

Resurs per elev 2020 (tkr), 31 lägeskommuner



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar baserade på underlag från SCB och Skolverket.

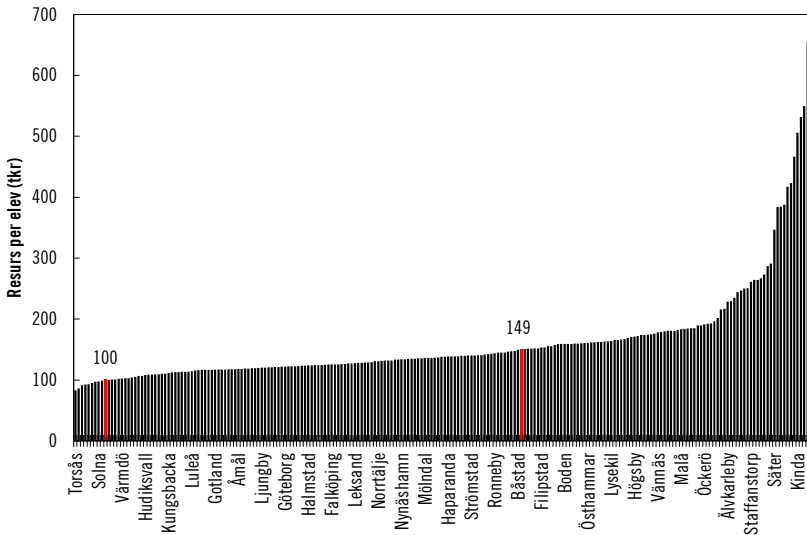
Som framgår av figuren skulle de enskilda huvudmännens intäkter öka betydligt jämfört med i dag i flertalet kommuner.

### *Modellen leder till minskad spridning i genomsnittlig resurs per elev*

För kommunala huvudmän är spridningen större i faktiska kostnader 2020, än den hade blivit om utredningens resursfördelningsmodell hade tillämpats. I första figuren nedan (figur 13.13) har alla kommunala huvudmän rangordnats efter kostnad per elev, där kostnaden har justerats för skillnad i elevantal och för övriga kostnader enligt tidigare beskrivning. Kommuner som ligger nära en kostnad om 100 000 kronor per elev respektive 150 000 kronor per elev har markerats av jämförelseskäl.

**Figur 13.13 Redovisad resurs kommunala huvudmän (ej kommunalförbund)**

Resurs per elev 2020 (tkr)



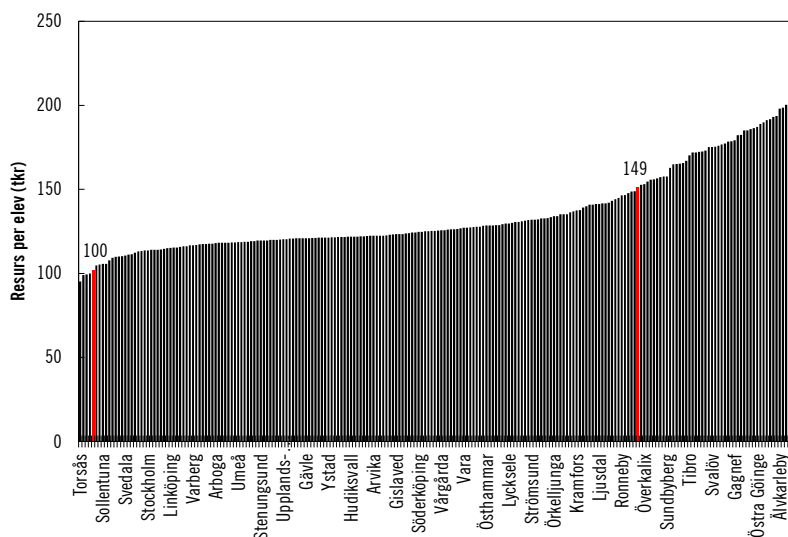
Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar baserade på underlag från SCB och Skolverket.

I figur 13.14 nedan redovisas resultatet av simuleringen, inklusive de statsbidrag som vi anser bör finnas kvar men exklusive den ersättning för små skolor som modellen genererar för vissa kommuner i glesbygd. Även här har kommuner med resurser nära 100 000 kronor per elev respektive 150 000 kronor per elev markerats.

**Figur 13.14 Simulerad resurs kommunala huvudmän (ej kommunalförbund)**

Resurs per elev 2020 (tkr)



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar.

Det är uppenbart att färre kommuner ligger under 100 000 kronor eller över 150 000 kronor per elev i simuleringen, än i det faktiska utfallet. Spridningen kan alltså väntas minska, vilket också är ett av syftena med modellen: att skolverksamheter med liknande förutsättningar ska tilldelas ungefär lika mycket resurser.

### *Modellen innebär att elevers behov får större betydelse för resurserna*

Ett av målen för den nationella resursfördelningsmodellen är att skillnader i ersättning mellan olika huvudmän och skolenheter i större utsträckning än i dag ska motiveras av skillnader i förutsättningar för verksamheten. För de kommunala huvudmännen har en regressionsmodell skattats där resurser i gymnasieverksamheten ställs mot olika kostnadsdrivande faktorer.

I riksprislistan har olika program olika hög programpeng. Det är därför rimligt att tänka sig att kommunala gymnasieverksamheter med många elever på program med hög programpeng också har högre kostnader. De 24 prislistor som har använts för simuleringen har

rangordnats och delats in i 4 grupper med 6 program i varje, indelade efter programpengens storlek. För varje huvudman har andel elever i program med låg, medellåg, medelhög respektive hög programpeng beräknats. I analysen har andelen elever på program med låg programpeng uteslutits, så att koefficienterna för de övriga tre andelarna visar resurseffekten relativt lågkostnadsprogram.

Utredningens socioekonomiska index har inkluderats för att fånga elevernas behov av stöd – givet det program de går på. Andelen elever med utländsk bakgrund är inkluderad för att skatta andelen elever med rätt till modersmålsundervisning eller svenska som andraspråk. Löneindex fångar det faktum att lönerna är högre i vissa regioner än i andra. Kostnadsutjämningsindex för gleshet avser att fånga skillnader i kostnader som kan relateras till förutsättningarna att bedriva gymnasieverksamhet i delar av landet där avstånden är stora.

Skolverksamhet präglas av skalfördelar, det vill säga att större enheter som regel är mer kostnadseffektiva än mindre. Logaritmen av antalet elever i huvudmannens skolor har inkluderats för att fånga sådana effekter. Slutligen har också den indikator för finansieringsförmåga som utvecklades av Likvärdighetsutredningen uppdaterats till 2020. Den har inkluderats för att undersöka om det samband med resurserna som Likvärdighetsutredningen fann för grundskolan också gäller i gymnasieskolan. Indikatorn är densamma som också användes för motsvarande analys i avsnitt 13.1.3.

Resultaten från analysen av dels faktisk resurs för kommunala huvudmän, dels den resurs motsvarande verksamhet skulle fått med vår resursfördelningsmodell, redovisas i tabell 13.13.

Tabell 13.13 Resultat från regressionsanalys

Avser offentlig gymnasieskola på kommunnivå under 2020

	Beroende variabel: Redovisad resurs per elev		Beroende variabel: Simulerad resurs per elev	
	Koefficient	Bidrag till R <sup>2</sup>	Koefficient	Bidrag till R <sup>2</sup>
Medellåg programpeng	25 652	0,00	20 713***	0,02
Medelhög programpeng	180 473***	0,18	42 664***	0,15
Hög programpeng	57 822	0,02	89 113***	0,78
Socioekonomiskt index	-86 275	0,00	30 297***	0,01
Elever med utländsk bakgrund	-86 760***	0,09	7 234***	0,01
Löneindex	2 221	0,01	547***	0,01
Glesbygdsindex	-135 848	0,01	-22 554*	0,00
Logaritmen av antal elever	-31 845***	0,28	-781*	0,00
Finansieringsförmåga	-105	0,0	9	0,00
<b>Antal observationer</b>	<b>221</b>		<b>221</b>	
<b>R<sup>2</sup></b>	<b>0,60</b>		<b>0,98</b>	

Anm.: Bidrag till R<sup>2</sup> har skattats genom semipartiell korrelationsanalys.

Både redovisad och simulerad resurs per elev speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

\*\*\* p&lt;0.001, \*\* p&lt;0.01, \* p&lt;0.05.

Källa: Egna beräkningar.

En första slutsats är att endast tre av de inkluderade variablerna som borde eller kan misstänkas påverka resurserna har signifikanta koefficientskattningar vid analysen av den faktiska resursen. Andelen elever i program med medelhög programpeng har ett positivt samband, det vill säga resurserna är högre i de kommuner som har en hög andel elever i sådana program. Den andra variabeln som samvarierar med resurserna är andelen elever med utländsk bakgrund, som har ett *negativt* samband med resurserna. Det betyder att ju högre andel elever i en kommuns skolor som har utländsk bakgrund, desto mindre resurser per elev har gymnasieverksamheten – allt annat lika. Resultatet tycks anmärkningsvärt, men kan eventuellt förklaras av samvariation mellan de oberoende variablerna i modellen. Slutligen har kommuner med fler elever signifikant lägre kostnader än andra kommuner.

Andelen av variationen i resurs per elev som kan ”förklaras” av variation i de förklarande variablerna är 0,60 (R<sup>2</sup>). I den andra kolumnen i tabellen ovan redovisas respektive variabels bidrag till R<sup>2</sup>-värdet. I sär-

klass störst betydelse har huvudmannens storlek, som står för ungefär hälften av modellens förklaringsgrad (0,28 av 0,60). De tre variablerna för programsammansättning förklarar ytterligare en stor del med ett sammanlagt bidrag till  $R^2$  på 0,20. Andel elever med utländsk bakgrund ger ett tillskott till  $R^2$  på 0,09, och alla övriga alltså sammanlagt ungefär 0,03.

I analysen av det simulerade utfallet är koefficientskattningarna för alla variabler som ingår i resursfördelningsmodellen statistiskt signifikanta. Alla koefficienterna utom den för glesbygdsindex har rätt tecken och samvarierar alltså med resurserna på önskvärt sätt. Den del av simuleringen som är inkluderad i analysen är exklusive kompensation för små skolor i glesbygd, vilket kan förklara att koefficienten inte har väntat tecken. Koefficientskattningarna för de tre variabler som fångar fördelningen mellan program med olika programpeng är signifikanta, och står för nästan hela modellens förklaringsgrad. Deras gemensamma bidrag till  $R^2$  är 0,95 av modellens värde på 0,98. Även större behov i elevgruppen eller högre kostnadsläge i regionen samvarierar med högre kostnader. Att fördelningen av elever på program med olika programpeng står för så stor del av variationen i resurser beror på att programpengen – modellens grundläggning – står för 90 procent av de totala resurserna i modellen.

### *Modellen skulle medföra betydande förändringar i resursfördelningen*

Resultaten från simuleringen för gymnasieskolan under 2020 pekar mot att betydande förändringar skulle uppstå som en konsekvens av utredningens resursfördelningsmodell för gymnasieskolan. Särskilt påtagligt är detta i relation till de enskilda huvudmännen, som skulle få betydligt högre intäkter med vår modell. Men effekterna är också påtagliga för den offentliga skolverksamhet som i dag bedrivs av kommunalförbund och regioner samt av landsbygdskommuner, som skulle få mindre resurser med utredningens modell. I det sammanhanget bör det dock sägas att den statliga huvudmannen, vid ett eventuellt förstatligande, bör ha möjlighet att omfördela resurser inom ramen för sin totala tilldelning och därmed kan mildra effekterna på kommun- och verksamhetsnivå av modellens genomslag. Men resultaten är alltså jämt slående och understryker behovet av ett kontrollerat införande om regeringen beslutar att gå vidare med ett fullgånget förstatligande.

I övrigt är det tydligt att vår modell har en betydande potential i att skapa en tydligare systematik i fråga om hur och på vilka grunder resurserna fördelas i gymnasieskolan. Detta borde vara av stort värde. Modellen leder också till en minskad spridning totalt sett, vilket är ett förväntat resultat när ett stort antal resursfördelningsmodeller byts ut mot en.

### **Den nationella resursfördelningsmodellen för gymnasieskolan bör utredas vidare**

I likhet med modellen för grundskolan och förskoleklassen behöver den nationella resursfördelningsmodellen för gymnasieskolan utredas vidare innan en eventuell implementering. Det tydligaste exemplet på det behovet är att modellen kräver författningsändringar, vilket vi inte har haft i uppdrag att föreslå. Men det kan också finnas andra delar som behöver ses över mer noggrant, exempelvis frågan om individtilläggs storlek. Vår bedömning är därmed att den nationella resursfördelningsmodellen för gymnasieskolan bör utredas vidare.

#### **13.1.5 Den statliga huvudmannen bör ansvara för att ta fram egna resursfördelningsmodeller för komvux**

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör den statliga huvudmannen ansvara för att ta fram egna resursfördelningsmodeller för de olika skolformsdelarna inom kommunal vuxenutbildning. De principer som utredningen har ställt upp i avsnitt 13.1.2 bör vara vägledande för den statliga huvudmannens arbete med att fördela resurser.

### **Komvux skiljer sig från de övriga skolformerna**

Som utredningen beskriver i andra delar av betänkandet (se till exempel avsnitt 4.1.3) är en grundläggande skillnad mellan komvux och de andra skolformerna att det endast finns offentliga huvudmän inom komvux. Denna skillnad innebär vid ett fullgånget förstatligande att det endast kommer att finnas en enda huvudman för komvux – nämligen den statliga.

Eftersom vi har kommit till slutsatsen att den systemansvariga myndigheten inte bör styra resursfördelningen längre än till huvudmannanivån (se avsnitt 13.1.2) innebär det för komvux del att vi gör bedömningen att det bör vara upp till den statliga huvudmannen att konstruera sina egna resursfördelningsmodeller för de olika skolformsdelarna. Detta förhållande skiljer sig jämfört med grund- och gymnasieskolan, där det vid ett fullgånget förstatligande kommer att finnas dels den statliga huvudmannen, dels ett stort antal enskilda huvudmän.

Den statliga huvudmannen bör dock inte ha obegränsad frihet att utveckla och tillämpa egna resursfördelningsmodeller inom komvux. Liksom i dag bör även den statliga huvudmannen vara skyldig att fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov. Vi anser vidare att de principer för en nationell fördelning av resurser till skolan som vi har ställt upp i avsnitt 13.1.2 bör vara vägledande för den statliga huvudmannens resursfördelning inom komvux.

### **Det är troligt att en nationell resursfördelning inom komvux kan leda till stora förändringar på kommunnivå**

Som utredningen beskriver i kapitel 6 finns det i dagens system stora skillnader när det kommer till kommunernas befintliga finansiering av komvux. Vår bild är att dessa skillnader åtminstone delvis speglar att olika kommuner har olika ambitionsnivå för verksamheten. Inte minst blir det tydligt när man studerar kostnaderna för komvux i relation till den potentiella målgruppen för verksamheten (se avsnitt 6.4.4). Här kan kostnadsskillnaderna mellan kommuner med likartade underliggande behov vara betydande.

Mot denna bakgrund är det sannolikt att den statliga huvudmannen vid ett fullgånget förstatligande kommer att fördela resurserna på lokal och regional nivå annorlunda än vad kommunerna gör i dag. Detta kan i sin tur leda till omfördelningseffekter som kan vara svåra för verksamheterna att hantera i ett kort perspektiv.

För att ge en översiktlig bild av hur en nationell resursfördelningsmodell hade kunnat påverka komvux på kommunnivån har vi utgått från 2020 års standardkostnader för komvux på grundläggande och gymnasial nivå samt för komvux i svenska för invandrare (sfi). Standardkostnaderna har hämtats från kostnadsutjämningsystemet och speglar vilken nettokostnad som systemet förutsäger att verksamheten borde ha efter att hänsyn har tagits till strukturella skillnader



mellan olika kommuner, givet att verksamheten bedrivs med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet. I det här fallet korrigerar kostnadsutjämnningen för att det finns olika stort behov av komvux i olika kommuner, bland annat utifrån målgruppens storlek och förvärvsfrekvensen i respektive kommun. Vi har sedan jämfört standardkostnaderna med kommunernas faktiska nettokostnader för dessa verksamheter under samma år, det vill säga kommunernas kostnader med avdrag för bland annat riktade statsbidrag och användaravgifter. I den mån det finns stora skillnader mellan kommuners standardkostnader och deras nettokostnader kan det indikera att tillämpningen av en nationell resursfördelningsmodell skulle kunna medföra stora resursförändringar för verksamheten lokalt. Här bör det dock sägas att standardkostnaden per kommun till skillnad från den faktiska nettokostnaden inte påverkas av att statsbidragen kan variera stort mellan kommuner. Resultaten bör alltså tolkas med försiktighet.

I tabell 13.14 redovisar vi hur nettokostnaderna hade förändrats på kommunnivån om den statliga huvudmannen skulle använda sig av kostnadsutjämnningens principer för fördelning till komvux på grundläggande och gymnasial nivå samt till komvux i sfi. I sammanhanget bör det understrykas att vi *inte* anser att komvux ska finansieras med en ekonomisk tilldelning per kommun vid ett fullgånget förstatligande. Analysen nedan syftar bara till att visa att de lokala effekterna kan bli stora för komvux med tanke på att avvikelserna från de förväntade kostnaderna är större än i grund- och gymnasieskolan. I kapitel 15 för vi utförliga resonemang om att komvux vid ett fullgånget förstatligande snarare bör planeras och dimensioneras i en regional kontext.

**Tabell 13.14 Hypotetisk förändring av resurser för komvux vid tillämpning av kostnadsutjämnings principer för fördelning**

Avser skillnaden mellan kommunernas standardkostnader respektive redovisade nettokostnader under 2020

	Komvux på grundläggande och gymnasial nivå	Komvux i sfi
Andel kommuner med positiv förändring	50 %	37 %
Genomsnittlig positiv förändring (median)	44 %	46 %
Andel kommuner med negativ förändring	50 %	63 %
Genomsnittlig negativ förändring (median)	22 %	38 %

Anm.: Kommuner utan redovisade kostnader har plockats bort från sammanställningen.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Som framgår av tabell 13.14 är förändringarna betydande. När det gäller komvux på grundläggande och gymnasial nivå skulle verksamheten få mer resurser i hälften av Sveriges kommuner och mindre i den andra hälften. I de kommuner där förändringen skulle vara positiv är medianeffekten cirka 44 procent av de befintliga nettokostnaderna. I de kommuner där förändringen skulle vara negativ är medianeffekten cirka 22 procent av de befintliga nettokostnaderna för verksamheten.

När det gäller komvux i sfi är de hypotetiska förändringarna än större. Komvux i sfi skulle få mer resurser i 37 procent av kommunerna och mindre resurser i 63 procent av kommunerna om kostnadsutjämnings principer för fördelning tillämpades rakt av. I de kommuner där förändringen skulle vara positiv är medianeffekten 46 procent av de befintliga nettokostnaderna. I de kommuner där förändringen skulle vara negativ är medianeffekten i snitt 38 procent av de befintliga nettokostnaderna.

Det bör påpekas att de redovisade effekterna ovan är medianeffekter. Det innebär att det i vissa kommuner uppstår ännu större effekter vad gäller komvux. Även om detta är ett hypotetiskt exempel är vår bild att omfördelningen jämfört med dagens situation kan bli betydande om staten skulle ta över finansieringen av komvux vid ett fullgånget förstatligande.

För att undersöka om det finns något mönster i fråga om i vilka kommuner som komvux kan komma att få mer eller mindre resurser vid tillämpningen av en nationell modell har vi även gjort en kommungruppsanalys utifrån det hypotetiska scenariot ovan. Resultaten redovisas i tabell 13.15 nedan.

**Tabell 13.15 Hypotetisk förändring av resurser för komvux per kommungrupp vid tillämpning av kostnadsutjämnings principer för fördelning**

Avser skillnaden mellan kommunernas standardkostnader respektive redovisade nettokostnader per kommungrupp under 2020

	Komvux på grundläggande och gymnasial nivå	Komvux i sfi
Storstäder	10 %	13 %
Pendlingskommun nära storstad	10 %	32 %
Större stad	-5 %	12 %
Pendlingskommun nära större stad	7 %	-25 %
Lågpendlingskommun nära större stad	-8 %	-34 %
Mindre stad/tätort	-4 %	-32 %
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	-12 %	-33 %
Landsbygdskommun	-21 %	-35 %
Landsbygdskommun med besöksnäring	9 %	-31 %

Anm.: Kommuner utan redovisade kostnader har plockats bort från sammanställningen. Förändringen har beräknats utifrån viktade medelvärden efter befolkningsstorlek.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

I båda fallen förefaller det finnas en viss bias mot att komvux i större kommuner skulle få mer resurser i scenariot, medan komvux i mindre kommuner skulle få mindre resurser. Denna bias är dock starkare när det kommer till komvux i sfi. Generellt är effekterna som synes stora på kommungruppsnivån.

Denna spänning mellan stad och land kräver enligt vår uppfattning noggranna överväganden från den statliga huvudmannen vid ett fullgånget förstatligande. De potentiellt stora effekterna på kommunnivå som vi har illustrerat ovan understryker också behovet av ett kontrollerat införande av en ny resursfördelningsmodell för komvux. I kapitel 19 beskriver vi frågor om ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande närmare.

### 13.1.6 Nationella resursfördelningsmodeller för grundskola respektive gymnasieskola bör utredas vidare

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör nationella resursfördelningsmodeller för grundskola respektive gymnasieskola utredas vidare. Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att bland annat se över

- i vilken grad de nationella resursfördelningsmodellerna för grundskola och gymnasieskola kan vara tillämpliga även för grundskola och gymnasieskola
- vilka justeringar som bör göras i modellerna för att de ska vara tillämpliga för grundskolan och gymnasieskolan
- om det finns skäl att tillämpa en mer differentierad grundersättning per elev, till exempel genom indelning i olika behovsgrupper, för att mer träffsäkert fånga att behovet av stödinsatser kan se olika ut mellan olika elevgrupper
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### Grundskolan och gymnasieskolan är små men kostnadsintensiva verksamheter

Under 2020 kostade grundskolan 6,2 miljarder kronor. Gymnasieskolan kostade samma år 3,1 miljarder kronor. Dessa belopp är väsentligt mindre än kostnaderna för grundskola och gymnasieskola. Men sett till kostnaden per elev skiljer sarskoleformerna ut sig med höga kostnader.

Under 2020 uppgick kostnaden per elev i grundskolan till 547 000 kronor. Det kan jämföras med kostnaden per elev i grundskolan som samma år uppgick till 120 000 kronor. I gymnasieskolan var kostnaden per elev 488 000 kronor per elev. Även det är markant mer än den motsvarande kostnaden i gymnasieskolan på 127 000 kronor.

Anledningen till att grundskolan och gymnasieskolan har höga kostnader per elev är att dessa skolformer ofta kräver kostsamma anpassningar för att eleverna ska kunna nå upp till målen, till exempel avseende lokaler, material och personal. Även om sarskoleverksamheterna är volymmässigt små är de alltså kostnadsintensiva.

## Grundsärskolan och gymnasiesärskolan kan behöva andra resursfördelningsmodeller än grundskolan och gymnasieskolan vid ett fullgånget förstatligande

Utredningen ser fördelar med att så långt som möjligt tillämpa samma principer för fördelning av resurser i grundsärskolan och gymnasiesärskolan som i grundskolan och gymnasieskolan. Enligt vår uppfattning är det mer som förenar skolverksamheterna än som skiljer dem åt när det kommer till hur resurser bör fördelas till verksamheterna.

Grunddragen i de resursfördelningsmodeller som har beskrivits för grundskolan och gymnasieskolan bör därmed i stora delar kunna vara giltiga även för grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Konstruktionen med grundersättning, strukturtillägg, ansvarstillägg och individtillägg har, enligt vår uppfattning, goda förutsättningar att fungera även i grundsärskolan och i gymnasiesärskolan vid ett fullgånget förstatligande. Detta är naturligtvis inte samma sak som att ersättningsnivåerna kan vara desamma. Som vi har visat ovan har särskoleformerna en helt annan kostnadsbild per elev.

Med det sagt kan det finnas vissa särdrag för grundsärskolan och gymnasiesärskolan som motiverar avsteg från hur modellerna är konstruerade i de motsvarande skolformerna. Vi vill i det här sammanhanget peka på två viktiga aspekter. För det första är elever i målgruppen för särskoleformerna en mycket heterogen grupp. I gruppen kan ingå elever med alltifrån lindrig utvecklingsstörning, utan ytterligare funktionsnedsättningar, till elever med grav utvecklingsstörning i kombination med flera allvarliga funktionsnedsättningar.<sup>37</sup> Det här får naturligtvis stor betydelse för utbildningskostnaderna för olika elever. Enligt vår uppfattning talar detta för att grundersättningen inom särskoleformerna bör differentieras utifrån olika behovsnivåer.

En differentierad ersättning används i flera kommuner i dag. I till exempel Stockholms kommun består grundbeloppet i grundsärskolan av dels en åldersrelaterad komponent som är lika för alla elever beroende på stadium, dels en behovsrelaterad komponent utifrån vilken behovsgrupp eleven tillhör. I samband med mottagande i grundsärskolan blir eleven placerad i en av totalt fyra behovsgrupper och beroende på vilken behovsgrupp eleven tillhör varierar sedan grundbeloppet mellan 216 000 kronor och 574 000 kronor per elev.<sup>38</sup> Därutöver

<sup>37</sup> Den 2 juli 2023 ersätts uttrycket utvecklingsstörning av intellektuell funktionsnedsättning.

<sup>38</sup> Stockholms stad (2021): *Verksamhetsplan för utbildningsförvaltningen 2022*. Bilaga 5.9.

kan eleverna få tilläggsbelopp för extraordinära stödbehov. Vi menar att en liknande lösning skulle kunna övervägas på den nationella nivån.

Den andra aspekten som vi vill lyfta är att inslaget av socioekonomisk kompensation, som är ett framträdande kännetecken i modellerna för grundskolan och gymnasieskolan, förefaller vara mindre motiverad i särskoleformerna. Som vi har varit inne på är det snarare elevernas grad av intellektuella, psykiska och fysiska funktionsnedsättningar som, enligt vår uppfattning, driver skillnader i stödbehov mellan olika elever i grundsärskolan och gymnasiesärskolan – inte elevernas socioekonomiska bakgrund. Det kan därför övervägas om det är nödvändigt att ha en lika stor socioekonomisk komponent i strukturersättningen – om ens någon – i grundsärskolan och gymnasiesärskolan som i grundskolan och gymnasieskolan.

### **Nationella resursfördelningsmodeller för grundsärskolan respektive gymnasiesärskolan bör utredas vidare**

Frågan om grundsärskolans och gymnasiesärskolans finansiering vid ett fullgånget förstatligande är komplex och utredningen gör bedömningen att den bör utredas vidare. Som vi har varit inne på är det tänkbart – till och med troligt – att det finns verksamhetsmässiga skillnader i särskoleformerna som motiverar avsteg från hur resursfördelningsmodellerna för grundskolan och gymnasieskolan är konstruerade. Om regeringen väljer att gå vidare med alternativet som innebär ett fullgånget förstatligande bör en utredning tillsättas med uppdrag att bland annat se över

- i vilken grad de nationella resursfördelningsmodellerna för grundskola och gymnasieskola kan vara tillämpliga även för grundsärskola och gymnasiesärskola
- vilka justeringar som bör göras i modellerna för att de ska vara tillämpliga för grundsärskolan och gymnasiesärskolan
- om det finns skäl att tillämpa en mer differentierad grundersättning per elev, till exempel genom indelning i olika behovsgrupper, för att mer träffsäkert fånga att behovet av stödinsatser kan se olika ut mellan olika elevgrupper
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### 13.1.7 En nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet bör utredas vidare

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör en nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet utredas vidare. Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att bland annat

- ta fram en nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet med utgångspunkt i de principer för en nationell resursfördelning som utredningen beskriver i avsnitt 13.1.2
- särskilt analysera hur ersättningen till olika huvudmän inom fritidshem kan bli mer differentierad utifrån elevernas socioekonomiska förutsättningar
- analysera i vilken utsträckning resurserna till fritidshemmet kommer fritidshemsverksamheten till del i de fall huvudmän bedriver både fritidshem och grundskola, samt överväga behovet av regleringar med anledning av det
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### Fritidshemmet kompletterar grundskolan och förskoleklassen

Fritidshemmet kompletterar grundskolan och förskoleklassen och syftar till att stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation. Fritidshemmet är den tredje mest kostsamma verksamheten bland dem som ingår i utredningens uppdrag. Under 2020 var den totala kostnaden för fritidshemmet cirka 19,9 miljarder kronor. Till del finansierades dessa kostnader genom föräldraavgifter. Under 2020 uppgick föräldraavgifterna till totalt 3,3 miljarder kronor.

Även om verksamhetens totalkostnad är relativt hög är kostnaden per elev låg i fritidshemmet jämfört med kostnaden för motsvarande skolverksamhet. Under 2020 var kostnaden 41 100 kronor per elev. Men variationerna mellan olika kommuner är stora. Mellan den 90:e och den 10:e percentilen skiljde det över 50 procent i resurs per elev.<sup>39</sup> Över lag leder dock svårigheten att separera kostnaderna för förskole-

<sup>39</sup> Skolverket: Fritidshem – Kostnader – Riksnivå, Tabell 2A: Kostnader 2020.

klass och grundskola från kostnaderna för fritidshem till osäkerhet i statistiken.

Liksom för övriga skolväsendet har kommunerna skyldighet att fördela resurser till fritidshemmet efter elevernas olika förutsättningar och behov.<sup>40</sup> Detta är dock något som sker i väldigt varierande utsträckning, enligt Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg.<sup>41</sup> Enligt en undersökning från Skolverket, som visserligen är från 2009, var det vanligt att kommuner tillämpade en i stort sett enbart volymbaserad ersättning till fritidshemmet, vilket innebär att resurserna fördelas med ett och samma belopp per elev. Hela 90 procent av kommunerna saknade i undersökningen en resursfördelning till fritidshem på socioekonomiska grunder.<sup>42</sup>

### Det kan finnas skäl att tillämpa en annan resursfördelning för fritidshemmet jämfört med grundskola och förskoleklass

I likhet med hur utredningen resonerar om grundsärskolan ser vi en poäng i att så långt som möjligt tillämpa samma principer för fördelning av resurser till fritidshemmet som för grundskolan. Det är rimligt att även fritidshemmet har en resursfördelning som speglar olika behov, kostnadsläge och ansvar i verksamheten. Vidare är det tänkbart att en resursfördelning baserad på dessa principer skulle innebära en stor förbättring för fritidshemmet, kanske till och med mer än för grundskolan, eftersom ersättningen till fritidshemmet i dag framför allt verkar vara volymbaserad.

Vår uppfattning är att fritidshemmet har en viktig roll i skolsystemet och kan fylla en betydelsefull kompensatorisk funktion för elever från skilda hemförhållanden. Tillgången till stimulerande och meningsfulla fritidsaktiviteter varierar mellan olika elever beroende på socioekonomi. För elever från mindre resursstarka hemförhållanden kan fritidshemmet därmed spela en särskilt viktig roll för att utjämna dessa skillnader. Av det skälet anser vi att det är angeläget att en resursfördelning kommer till stånd för fritidshemmet som i högre utsträckning än i dag tar hänsyn till verksamhetens strukturella förutsättningar. I det sammanhanget är den inriktning för en ny resursfördelnings-

---

<sup>40</sup> 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800).

<sup>41</sup> SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

<sup>42</sup> Skolverket (2009): *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*



modell som vi anser bör införas för grundskolan vid ett fullgånget förstatligande ett intressant alternativ.

Samtidigt kan det finnas verksamhetsmässiga skillnader mellan fritidshemmet och grundskolan som motiverar större avsteg från hur modellen är konstruerad för grundskolan. Till exempel är det inte troligt att det behövs ersättning som relaterar till behov av modersmålsundervisning eftersom det inte är ett lagkrav på samma sätt som i grundskolan. Det är också osäkert om det finns empirisk grund för att införa ett ansvarstillägg för den statliga huvudmannen för fritidshemmet vid ett fullgånget förstatligande utifrån ansvaret att alltid kunna upprätthålla en platsgaranti för alla elever, så som i grundskolan.

En speciell förutsättning som gäller fritidshemmet är att verksamheten nästan alltid är samlokaliserad med en grundskola. Under sådana förutsättningar är det rektorn på varje skolenhet som, utifrån sin totala ekonomiska tilldelning, ansvarar för att fördela resurser till både grundskola och fritidshem. Det har uppmärksammats att fritidshemmet kan ha svårt att hävda sig i en resursdiskussion mellan de olika verksamheterna, med följderna att fritidshemmet i praktiken får mindre resurser än vad som är avsett för verksamheten.<sup>43</sup> Även detta kan behöva analyseras i relation till en nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet.

## En nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet bör utredas vidare

Frågan om fritidshemmets finansiering vid ett fullgånget förstatligande bör, enligt utredningens bedömning, utredas vidare. Fritidshemmet har speciella förutsättningar som, utöver skilda ersättningsnivåer, kan motivera avsteg från hur resursfördelningsmodellen för grundskolan är konstruerad rent principiellt.

För fritidshemmet är också nivån på den totala tilldelningen till verksamheten en relevant fråga som bör analyseras. Om det är så att resurser avsedda för fritidshemmet i praktiken används för att finansiera grundskolan innebär det sämre förutsättningar för fritidshemmet att leva upp till styrdokumentens intentioner.

---

<sup>43</sup> SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

Om regeringen väljer att gå vidare med alternativet som innebär ett fullgånget förstatligande bör en utredning tillsättas med uppdrag att bland annat

- ta fram en nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet med utgångspunkt i de principer för en nationell resursfördelning som utredningen beskriver i avsnitt 13.1.2
- särskilt analysera hur ersättningen till olika huvudmän inom fritidshem kan bli mer differentierad utifrån elevernas socioekonomiska förutsättningar
- analysera i vilken utsträckning resurserna till fritidshemmet kommer fritidshemsverksamheten till del i de fall huvudmän bedriver både fritidshem och grundskola, samt överväga behovet av regleringar med anledning av det
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **13.1.8 Finansieringen av specialskolan och sameskolan bör utredas vidare i relation till en statlig finansiering för de övriga skolformerna**

**Utredningens bedömning:** Finansieringen av specialskolan och sameskolan bör utredas vidare i relation till en statlig finansiering för de övriga skolformerna. En utgångspunkt bör vara att harmonisera specialskolans och sameskolans finansiering med de övriga statliga skolformernas. Det bör också övervägas om det finns skäl att inordna resursfördelningen till specialskolan och sameskolan i till exempel en framtida nationell modell för resursfördelning till grundskola.

### **Specialskolan och sameskolan är statliga skolformer med kommunal delfinansiering**

Specialskolan och sameskolan är redan i dag statliga skolformer. I jämförelse med de övriga skolformerna är dock specialskolan och sameskolan mycket små. Under 2020 uppgick den totala kostnaden för

specialskolan till cirka 600 miljoner kronor. Motsvarande belopp för sameskolan var cirka 40 miljoner kronor.

Uttryckt i kronor per elev var dock kostnaderna höga. Den allra högsta kostnaden per elev återfinns i specialskolan. Under 2020 uppgick den till nästan 900 000 kronor per elev. Men även sameskolan har ett högt kostnadsläge med cirka 240 000 kronor per elev under samma år. Det är omkring dubbelt så mycket som kostnaden per elev i grundskolan.

Specialskolan och sameskolan finansieras till del genom kommunala avgifter som regeringen beslutar årligen. Under 2020 utgjorde övriga intäkter, där bland annat kommunala avgifter ingår, 55 respektive 40 procent i specialskolan och sameskolan.

### **Finansiering och resursfördelning i specialskola och sameskola sätts i ett annat sammanhang vid ett fullgånget förstatligande**

Om staten tar över det ekonomiska ansvaret för all skolverksamhet som omfattas av utredningens direktiv är det vår uppfattning att staten bör kompensera sig för detta på ett enhetligt sätt över alla skolformer. Det är enligt utredningen inte önskvärt att finansieringen av statens åtagande för grundskolan sker på ett sätt, för gymnasieskolan på ett annat sätt och för specialskolan och sameskolan på ett tredje sätt.

I avsnitt 13.1.10 gör vi bedömningen att en skatteväxling är nödvändig om staten ska ta över finansieringen av skolan. Utifrån resonemanget ovan får det även konsekvenser för hur finansieringen av specialskolan och sameskolan bör se ut i framtiden. Vid ett fullgånget förstatligande där kommunerna inte längre har kvar ansvaret för skolan är det enligt utredningen principiellt tveksamt att ha en finansiering av skolverksamheten som baseras på kommunala avgifter. Därmed bör även den kommunala delfinansieringen av specialskola och sameskola tas bort.

Om regeringen skulle vilja gå vidare med det alternativ som innebär ett fullgånget förstatligande kommer det även att påverka resursfördelningen i de nuvarande statliga skolformerna. Till exempel framstår det inte som självklart för oss att sameskolan behöver ha en egen resursfördelning om en nationell modell för resursfördelning tas fram för grundskolan. I stället skulle de merkostnader som följer av sameskolans syfte och särart kunna ersättas med ett schablontillägg i den befintliga

resursfördelningsmodellen för grundskolan. På motsvarande sätt är det möjligt att överväga förändringar i resursfördelningen till specialskolan.

### **Finansieringen av specialskola och sameskola bör utredas vidare**

Utifrån de argument som utredningen anger ovan bedömer vi att finansieringen av specialskola och sameskola bör utredas vidare vid ett fullgånget förstatligande. En utgångspunkt bör vara att harmonisera specialskolans och sameskolans finansiering med de övriga statliga skolformernas. Det bör också övervägas om det finns skäl att inordna resursfördelningen till specialskolan och sameskolan i till exempel en framtida nationell modell för resursfördelning till grundskolan.

#### **13.1.9 Systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör ses över i särskild ordning**

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd ses över i särskild ordning. Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att bland annat

- se över bestämmelserna för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd i relation till statliga och fristående resursskolor
- föreslå hur statistikinsamlingen och möjligheten till utvärdering av systemet med tilläggsbelopp kan förbättras
- se över vilka möjligheter som ska finnas för statliga och enskilda huvudmän att överklaga beslut om tilläggsbelopp
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Det bör finnas möjlighet till individuella ersättningar även i en nationell modell för fördelning av resurser**

Som framgår av ovanstående avsnitt bör det, enligt utredningens uppfattning, även i en nationell modell för fördelning av resurser till skolan finnas möjlighet till individuella ersättningar utifrån att vissa

elever har så omfattande behov av särskilt stöd att det inte kan täckas av det totala belopp som grundersättningen, strukturtillägget och ansvarstillägget summerar till. Detta motsvaras av dagens bestämmelser om tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Men i våra modeller är en väsentlig skillnad jämfört med i dag att även den statliga huvudmannen bör kunna ansöka om och beviljas sådana tilläggsbelopp.

### **Det finns problem i systemet med tilläggsbelopp för elever som har omfattande behov av särskilt stöd**

I avsnitt 6.5.7 redogör utredningen för de problem som finns i tillämpningen av systemet med tilläggsbelopp för elever som har omfattande behov av särskilt stöd. Det rör exempelvis bristen på nationell statistik som försvårar en utvärdering av systemet. Det är också tydligt att tillämpningen av regelverket varierar mellan kommunerna och att det ofta leder till invecklade juridiska processer som tar tid och uppmärksamhet från skolans kärnuppdrag.

Samtidigt finns ett antal problem som inte har med tillämpningen av regelverket att göra, utan snarare med regelverket i sig. Det handlar bland annat om hur kopplingen mellan tilläggsbelopp och resursskolor ska se ut i framtiden. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har påpekat att den ordinarie resursfördelningen inom skolan, med ett grundbelopp som ska täcka särskilt stöd upp till en viss nivå, och ett tilläggsbelopp som ska täcka extraordinära stödåtgärder, inte fungerar för resursskolor. Skolor utan begränsat mottagande till elever i behov av särskilt stöd kan i regel omfördela inom ramen för grundbeloppet mellan elever som har och inte har behov av särskilt stöd. Men i och med att resursskolor bara tar emot elever i behov av särskilt stöd, finns inte den möjligheten. Resursskolorna blir därför helt beroende av att tilläggsbelopp betalas ut för i princip alla elever. I regelverket för tilläggsbelopp görs dock ingen åtskillnad mellan resursskolor och skolor utan begränsat mottagande.

## En statlig handläggning av tilläggsbeloppen är tänkt att ge en mer enhetlig tillämpning – men regelverket bör utredas

I den mån det finns brister i tillämpningen av regelverket för tilläggsbelopp är utredningens uppfattning att dessa brister kan förbättras genom att staten, via den systemansvariga myndigheten, tar över ansvaret för att handlägga och besluta om tilläggsbelopp vid ett fullgånget förstatligande. Genom att minska antalet aktörer som prövar frågan om tilläggsbelopp kan en större enhetlighet och transparens i besluten uppnås.

Samtidigt finns ett antal frågor som har med själva regelverket att göra och som motiverar att frågan om tilläggsbelopp bör ses över i särskild ordning. I likhet med andra utredningar som har tittat på frågan bedömer vi att det krävs en särskild utredning som tillsätts med syftet att se över tilläggsbeloppet och hur det hänger samman med skolans finansieringssystem generellt.

Om regeringen beslutar sig för att gå vidare med ett fullgånget förstatligande, där staten har både ett system- och ett driftsansvar för skolan, innebär det helt nya förutsättningar för systemet med tilläggsbelopp. Då är det centralt att även översynen av systemet utgår från dessa förutsättningar. I ett sådant scenario bör utredningen ha i uppdrag att bland annat

- se över bestämmelserna för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd i relation till statliga och fristående resursskolor
- föreslå hur statistikinsamlingen och möjligheten till utvärdering av systemet med tilläggsbelopp kan förbättras
- se över vilka möjligheter som ska finnas för statliga och enskilda huvudmän att överklaga beslut om tilläggsbelopp
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### 13.1.10 En skatteväxling krävs om staten ska ta över finansieringen av skolan

**Utredningens bedömning:** En skatteväxling mellan staten och kommunerna krävs om staten ska ta över finansieringen av skolan vid ett fullgånget förstatligande.

#### Kommunernas kostnader för skolan är betydande

Under 2020 uppgick den totala kostnaden för de skolformer och verksamheter som omfattas av utredningens uppdrag till drygt 224 miljarder kronor. Det utgjorde en knapp tredjedel av de totala kostnaderna i kommunsektorn samma år. Om man justerar för att en del av dessa kostnader ersattes med riktade statsbidrag, och andra externa intäkter, uppgick kommunernas nettokostnader för skolan till knappt 201 miljarder kronor.

Även i relation till Sveriges bruttonationalprodukt (bnp) är kommunernas kostnader för skolan betydande. Under 2020 uppgick kommunernas nettokostnader för de skolformer och verksamheter som ingår i utredningen till cirka 4 procent av bnp. Om man i stället sätter siffran i relation till statsbudgetens storlek 2020 skulle ett statligt övertagande av dessa kostnader ha inneburit en expansion av utgifterna i statsbudgeten med nästan 20 procent.

#### Det finns flera möjligheter för staten att ta över de resurser som krävs för att ansvara för skolverksamheten

I avsnitt 13.1.1 gör utredningen bedömningen att staten bör ta det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan. Vid ett fullgånget förstatligande är en förutsättning för detta, enligt vår uppfattning, att staten förfogar över de resurser som kommunerna i dag använder för skolverksamheten. En central fråga är därmed *hur* staten ska kunna ta över dessa resurser.

Utredningen har i det sammanhanget övervägt tre tänkbara möjligheter:

1. kommunala avgifter till staten
2. kvittningar inom ramen för det kommunalekonomiska utjämnings-systemet
3. en skatteväxling från kommunerna till staten.

*Kommunala avgifter har praktiska fördelar  
– men är principiellt svåra att motivera*

En möjlighet som utredningen har övervägt är att staten bör kompensera sig för sitt ansvar för skolan genom att ålägga kommunerna årliga avgifter för sina folkbokförda elever.

Det skulle till exempel kunna ske genom att staten bestämmer ett enhetligt belopp per folkbokförd elev i respektive skolform som kommunerna ska betala till staten. Utifrån det totala belopp som avgifterna summerar till kan sedan staten, genom den systemansvariga myndigheten, tillämpa de nationella modeller för fördelningen av ekonomiska resurser som beskrivs ovan.

Ett system med årliga avgifter har den praktiska fördelen att lösningen är tekniskt relativt okomplicerad och skulle vara möjlig att införa snabbt vid ett eventuellt fullgånget förstatligande av skolan. Samtidigt skulle det åstadkomma samma sak som en skatteväxling. Med årliga avgifter får man dessutom en följsam finansiering för skolverksamheten som tar höjd för att antalet elever fluktuerar på ett cykliskt – och ibland även plötsligt – sätt. Om till exempel avgiften sätts per folkbokförd elev i kommunerna kommer summan av avgifterna att vara högre när elevkullarna är stora och lägre när elevkullarna är små. Den typen av rörelser kan vara svåra att ta höjd för i en skatteväxling som görs vid ett tillfälle.

Men det finns också nackdelar. Beroende på hur avgiften sätts kan detta leda till relativt stora förändringar i hur mycket kommunerna behöver satsa ekonomiskt på skolan och hur mycket de får ut i form av resurser som staten allokerar till skolverksamheten i respektive kommun. En idé som vi har prövat är att avgiften bör utgå från den genomsnittliga nettokostnaden per elev i de olika skolformerna. För kommuner som har en lägre nettokostnad än den genomsnittliga i



riket innebär det att avgiften till staten skulle överstiga de resurser som kommunen tilldelar skolan i dag. Omvänt gäller för kommuner som i dag har en högre nettokostnad än genomsnittet. Under 2020 var det 163 kommuner som hade en högre nettokostnad per elev än riksgenomsnittet för grundskolan och förskoleklassen. Dessa skulle alltså behöva lägga mindre resurser på skolan om den finansierades via kommunala avgifter. Å andra sidan var det 127 kommuner som hade en lägre nettokostnad per elev än riksgenomsnittet och som alltså skulle behöva lägga mer resurser på skolan i ett sådant scenario.

Hur mycket resurser kommuner lägger in i form av avgifter i ett sådant här system är dock inte liktydigt med hur mycket resurser som används för skolverksamheten lokalt. Detta baseras snarare enligt våra modeller på skattningen av de objektiva behov som finns i kommunerna. Det innebär att vissa socioekonomiskt starka kommuner, med låga nettokostnader för skolan, skulle riskera att behöva skjuta till mer pengar till skolsystemet, utan att resurserna till skolverksamheten lokalt ökar. I sin tur kan det utgöra ett hot mot legitimiteten för den här typen av finansiering.

Vid sidan av de legitimitetsproblem som kan uppstå utifrån vilka som blir vinnare och förlorare på ett system med avgifter finns det andra principiella svårigheter. I Sverige är den kommunala självstyrelsen en grundlagsfäst princip med starka historiska rötter. Av regeringsformen framgår att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.<sup>44</sup> Mot den bakgrunden går det, enligt utredningen, att ifrågasätta lämpligheten i att tvinga kommunerna att stå för finansieringen av något som de, vid ett fullgånget förstatligande, inte har ett formellt ansvar för.

Det kan också uppstå problem med denna lösning kopplat till finansieringsprincipen.<sup>45</sup> Om staten vill höja ambitionsnivån för skolan så leder det till ett ökat uttag av avgifter från kommunerna, samtidigt som staten, för att upprätthålla finansieringsprincipen, skulle behöva tillföra motsvarande summa på det generella statsbidraget. Det riskerar då att sluta i ett nollsummespel. Hur en lösning med kommunala

---

<sup>44</sup> 14 kap. 3 § regeringsformen.

<sup>45</sup> Finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter. Den omfattar statligt beslutade obligatoriska åtgärder som direkt tar sikte på kommunal verksamhet. Principen är inte lagstadgad men godkänd av riksdagen och tillämpas sedan 1993.

avgifter skulle förhålla sig till finansieringsprincipen skulle därmed behöva utredas vidare.

*Kvittningar i det kommunalekonomiska utjämningsystemet räcker inte för att täcka statens tillkommande kostnader*

En annan möjlighet som utredningen har övervägt är att staten ska kompensera sig för sitt övertagna ansvar för skolan genom att minska det statliga tillskottet till det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Men det grundläggande problemet med det är att det statliga tillskottet till utjämningsystemet inte är tillräckligt stort för att det ska vara möjligt. Under 2020 uppgick det generella bidraget till kommunerna inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningsystemet till drygt 86 miljarder kronor. Det motsvarar inte ens hälften av de resurser som krävs för att staten ska kunna ta över system- och driftsansvaret för alla skolformer och verksamheter inom vårt uppdrag.

Det är teoretiskt möjligt att staten skulle kunna finansiera sina tillkommande kostnader för vissa av skolformerna genom kvittningar i det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Faktum är att det bara är grundskolan, av de skolformer och verksamheter som ingår i vårt uppdrag, som har kostnader som överstiger den totala nivån i utjämnningen. Resterande verksamheter skulle alltså i teorin vara möjliga för staten att finansiera genom att kvitta mot det generella statsbidraget.

Konsekvensen av en sådan lösning skulle bli att det kommunalekonomiska utjämningsystemet dräneras på statliga resurser och att ett stort antal kommuner skulle gå från att vara nettomottagare till att bli nettogivare av resurser i systemet. En uppenbar risk med det är att utjämningsystemets legitimitet i kommunsektorn skadas på sikt, eftersom kommuner som är nettogivare till utjämnningen tenderar att vara mer kritiska till systemet som helhet än kommuner som är nettomottagare.

Det går också att på mer principiella grunder ifrågasätta om det är lämpligt att skolan som enda offentlig verksamhet bör få göra anspråk på alla resurser inom utjämnningen. De resurser som kanaliseras via det kommunalekonomiska utjämningsystemet har ju inte som sitt enda syfte att bidra till likvärdiga förutsättningar för kommunernas skolverksamhet, utan även en rad andra välfärdsverksamheter. Om skolan tar dessa resurser i anspråk finns risk att det, beroende

på hur en sådan kvittning skulle genomföras, kan påverka andra kommunala verksamheter negativt.

*En skatteväxling är principiellt enkel att motivera  
– men svår att genomföra*

Den sista möjligheten som utredningen har övervägt är en skatteväxling mellan stat och kommun. En sådan skulle gå ut på att staten ökar sin utdebitering av skatt, samtidigt som kommunerna minskar sin. Därigenom får staten tillgång till de resurser som krävs för att kunna ta det fulla ansvaret för skolan.

Från ett principiellt perspektiv finns det flera fördelar med en skatteväxling. Till exempel är det en rimlig princip att den som ansvarar för styrningen och driften av verksamheten, inklusive tilldelningen och fördelningen av resurser till huvudmännen, självständigt bör kunna ta ansvar för finansieringen av detta åtagande. En sådan symmetri kan bara uppnås genom en skatteväxling. Samtidigt kommer man bort från den problematiska baksidan av att låta kommunerna vara kvar som finansiärer av skolverksamheten, utan att de har något formellt ansvar eller inflytande över resursanvändningen.

Svårigheten med en skatteväxling ligger snarare i utförandet. Det finns flera juridiska frågor med bäring på den kommunala beskattningsrätten som är svårhanterliga. Utöver rent skatterättsliga frågor såsom mervärdesskatt, punktskatt och statliga avgifter berörs även andra rättsområden som konstitutionell rätt och problematiken kring inskränkning av den kommunala självstyrelsen samt principerna om finansiering och proportionalitet. Samtidigt är gränsdragningen mellan rättsliga och politiskt styrda frågor inte helt uppenbar i detta fall. Det kan därför även ses som en ytterst politisk fråga hur skatteväxlingen ska hanteras.

En skatteväxling mellan stat och kommun skulle även föranleda förändringar i det kommunalekonomiska utjämningsystemet som behöver hanteras i särskild ordning. Regeringen har nyligen tillsatt en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över hela det kommunalekonomiska utjämningsystemet, så det är vidare tänkbart att systemet kan se annorlunda ut vid tidpunkten för när en skatteväxling skulle kunna vara aktuell.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Dir. 2022:36 *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning*.

Det finns också en svårighet i att bestämma hur mycket resurser en skatteväxling behöver omfatta vid ett fullgånget förstatligande. En skatteväxling genomförs vid ett tillfälle, men behöver ta höjd för att kostnaderna för verksamheten fluktuerar kontinuerligt. Vanligen sker det här på ett cykliskt sätt beroende på elevkullarnas storlek. Det finns därmed goda skäl för att en skatteväxling bör baseras på ett normalårsjusterat kostnadsbelopp, men exakt hur kan behöva ses över närmare.

### **En skatteväxling mellan staten och kommunerna är mest lämplig om staten ska ta över den fulla finansieringen av skolan**

Utifrån de möjligheter som har övervägts har utredningen landat i att en skatteväxling är mest lämplig för att staten ska kunna ta över de resurser som krävs för att kunna ha ett system- och huvudmannansvar för skolan. Det grundläggande skälet till detta är att det är staten som, vid ett fullgånget förstatligande, ansvarar för att tilldela och fördela resurser till alla huvudmän, samtidigt som det är staten som styr skolans uppdrag, mål och innehåll. Då är det rimligt att staten även har en självständig förmåga att finansiera skolan. Alla andra möjligheter är, åtminstone i ett långsiktigt perspektiv, förenade med stora principiella invändningar som vi anser gör dem olämpliga som lösningar för hur staten ska kunna finansiera sina tillkommande kostnader för skolan vid ett fullgånget förstatligande. Vi bedömer därmed att en skatteväxling mellan staten och kommunerna krävs om staten ska ta över den fulla finansieringen av skolan vid ett fullgånget förstatligande.

### 13.1.11 En skatteväxling mellan staten och kommunerna bör utredas i särskild ordning

**Utredningens bedömning:** En skatteväxling mellan staten och kommunerna bör utredas i särskild ordning. En sådan utredning bör ha i uppdrag att bland annat

- föreslå hur en skatteväxling ska gå till
- föreslå den beloppsmässiga storleken på skatteväxlingen
- analysera konsekvenser för det kommunalekonomiska utjämningsystemet
- analysera konsekvenser för den kommunala beskattningsrätten
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Vad gäller konsekvenser för det kommunalekonomiska utjämningsystemet bör en eventuell kommande utredning särskilt beakta de förslag som läggs fram av Utredningen om en ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning.

### En skatteväxling är ekonomiskt och juridiskt komplicerad

Som framgår av avsnitt 13.1.10 ligger flera svåra frågor i genomförandet av en skatteväxling. Från ett ekonomiskt perspektiv kan utredningen till exempel konstatera att skattebaserna i staten respektive kommunsektorn skiljer sig åt. Staten har möjlighet att använda avsevärt fler finansieringskällor än kommunerna, som huvudsakligen finansierar sin verksamhet via inkomstskatt. Några exempel är kapitalskatter, mervärdesskatt (moms), punktskatter och statliga avgifter. I sin tur väcker det frågor om hur en statlig skolfinansiering skulle kunna utformas och vilken fördelningspolitisk profil denna finansiering i så fall kan få.

En annan utmaning ur ett ekonomiskt perspektiv kommer att vara att bedöma hur mycket staten bör öka – och kommunsektorn minska – sin utdebitering av skatt för att kunna säkerställa en stabil finansiering av skolan över tid.

Även från ett juridiskt perspektiv väcks flera frågor som utredningen har beskrivit ovan. Till exempel behöver det analyseras hur en skatteväxling motsvarande cirka en tredjedel av den kommunala ekonomin påverkar den kommunala beskattningsrätten vid ett fullgånget förstatligande.

### **En utredning bör tillsättas med uppdrag att föreslå hur en skatteväxling mellan staten och kommunerna ska gå till**

Givet den ekonomiska och juridiska komplexitet som präglar genomförandet av en skatteväxling mellan stat och kommun bedömer utredningen att frågan om en skatteväxling vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör utredas i särskild ordning.

Om regeringen beslutar sig för att gå vidare med ett fullgånget förstatligande, där staten både har ett system- och ett driftsansvar för skolan, bör en utredning tillsättas med uppdrag att bland annat

- föreslå hur en skatteväxling ska gå till
- föreslå den beloppsmässiga storleken på skatteväxlingen
- analysera konsekvenser för det kommunalekonomiska utjämnings-systemet
- analysera konsekvenser för den kommunala beskattningsrätten
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Vad gäller konsekvenser för det kommunalekonomiska utjämnings-systemet bör en eventuell kommande utredning särskilt beakta de förslag som läggs fram av Utredningen om en ändamålsenlig kommunal-ekonomisk utjämning.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Ibid.

## 14 Alternativ 1 – lärares och skolledares kompetens

I detta kapitel beskriver utredningen en del av det första alternativet som innebär ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan. Här handlar det om lärares och skolledares kompetens.

Professionsutveckling och kompetensförsörjning till skolan är centrala delar i det statliga systemansvar för skolan som beskrivs i kapitel 12. Vi gör i detta kapitel utförligare bedömningar om dessa delar av systemansvaret.

### 14.1 Statens ansvar för professionsutveckling och kompetensförsörjning till skolan

Som framgår av kapitel 2 är vägen till utbildning av hög kvalitet tätt förknippad med lärares undervisning och möjlighet att utvecklas i yrket, både som individer och som profession, samt med rektorers ledarskap. Utveckling av undervisningen sker inte enbart av enskilda lärare och rektorer, isolerade i klassrum eller arbetsrum, utan i professionellt lärande gemenskaper.

För utbildning av hög kvalitet krävs också att lärarprofessionen utvecklar sin kunskapsbas, en uppgift som inte kan åligga enskilda lärare eller arbetsgivare. Lärare behöver på ett helt annat sätt, och i en helt annan omfattning än i dag, tillsammans öka sina verktyg i yrkesutövandet och förfina dem för att successivt bidra till elevernas lärande och utveckling.

### 14.1.1 Inom ramen för systemansvaret bör staten ta ett större ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör det fortsatt vara huvudmannens ansvar att se till att personalen får kompetensutveckling. För offentligt anställd personal samt personal som är anställd av en utbildningsanordnare som fullgör uppgifter på entreprenad inom kommunal vuxenutbildning, bör detta ansvar vara den statliga huvudmannens. För personalen i fristående skolor bör ansvaret vara de enskilda huvudmännen.

Staten bör också, inom ramen för sitt systemansvar för skolan, öka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Det ökade ansvarstagandet bör gälla alla lärare och rektorer, även de som arbetar vid fristående skolor.

Det aktuella förslaget om professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare innebär ett tydligt steg i riktning mot ett ökat ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Staten bör bygga vidare på professionsprogrammets ramverk. Den systemansvariga myndigheten bör därför få till uppgift att säkerställa att det finns ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet för lärares och rektorers professionsutveckling.

Statens ökade ansvarstagande bör fokusera på att säkra insatser för den kompetensutveckling som syftar till att öka lärares och rektorers yrkesskicklighet. Ansvaret för den kompetensutveckling som relaterar till verksamhetens behov bör även vid ett fullgånget förstatligande ligga hos huvudmannen. Staten kan bidra genom att fortsätta utveckla fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser, som är viktiga redskap för det systematiska kvalitetsarbetet.

Staten bör också verka för att öka lärar- och rektorsprofessionernas inflytande över och ansvar för sin professionsutveckling. Inflytandet bör gälla såväl för professionen som helhet som för individen. Om regeringen bedömer att individens inflytande och ansvar bör stärkas genom ändringar i skollagen bör en utredning tillsättas för att utreda det.



Vidare bör staten säkerställa lärares och rektorers möjligheter till finansiering av kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten. Regeringen bör därför fortsätta på den inslagna vägen med ett samlat statsbidrag för fortbildning, och på ett tydligt sätt knyta detta till professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling. Nivån på statsbidraget bör ses över löpande i relation till behoven.

Dessutom bör möjligheten till finansiering för lärares och rektorers långsiktiga, yrkesutvecklande kompetensutveckling som utgår från individen stärkas. Staten bör därför säkerställa lärares och rektorers möjligheter att ta del av insatser inom professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling med finansiering från omställningsstudiestödet:

- Alla insatser inom professionsprogrammet bör vara allmänt sökbara för de individuella lärare och rektorer som omfattas av professionsprogrammet, oavsett om de tas fram som uppdragsutbildning eller erbjuds i ett öppet utbud.
- Poänggivande kurser bör utformas så att de ger rätt till studiemedel enligt studiestödslagen. Det bör gälla både sådana insatser som föreslås ingå i professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling, och sådana insatser som föreslås vara meriterande inom professionsprogrammet.
- Rådet för professioner i skolväsendet bör ges möjlighet att bidra med kunskap om vilken utbildning och kompetensutveckling som kan stärka lärares och rektorers utveckling i yrket, antingen till Centrala studiestödsnämnden (CSN) eller till berörda omställningsorganisationer.
- Den systemansvariga myndigheten bör ansvara för att följa upp och utvärdera hur väl omställningsstudiestödet fungerar avseende fort- och vidareutbildning för skolans yrkesgrupper.

I dag ger skollagen kommunala och enskilda huvudmän ansvaret för att se till att personalen i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för ges möjligheter till kompetensutveckling. Denna skyldighet omfattar också den personal som är anställd av en enskild utbildningsanordnare som fullgör uppgifter på entreprenad, vilket är vanligt

i kommunal vuxenutbildning (komvux).<sup>1</sup> I de fallen kan huvudmannen se till att kompetensutveckling garanteras i avtal med den enskilda utbildningsanordnaren eller ge personalen möjlighet att delta i de utbildningsinsatser som huvudmannen anordnar.<sup>2</sup>

När det gäller innehållet i kompetensutvecklingen är detta, enligt propositionen som föregick skollagen, främst en fråga för de professionella i skolan att besluta om. Huvudmannens roll är att ge förutsättningar, bland annat ekonomiskt och tidsmässigt, för kompetensutveckling.<sup>3</sup>

Utredningen bedömer att det vid ett fullgånget förstatligande av skolan fortsatt bör vara huvudmannens ansvar att se till att personalen får kompetensutveckling. För offentligt anställd personal samt personal som är anställd av en utbildningsanordnare som fullgör uppgifter på entreprenad inom komvux, bör ansvaret vara den statliga huvudmannens. För personalen i fristående skolor bör ansvaret vara de enskilda huvudmännen.

Men vi bedömer också att staten, inom ramen för sitt systemansvar för skolan, bör öka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Det ökade ansvarstagandet bör gälla alla lärare och rektorer, även de som arbetar vid fristående skolor. I följande avsnitt lämnar vi bedömningar om hur ett ökat statligt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling kan ske.

I avsnittet fokuserar vi på lärares och rektorers professionsutveckling. Vi vill dock understryka vikten av att andra yrkesgrupper som arbetar i skolan också har möjlighet till professionsutveckling. Det gäller till exempel personalen inom elevhälsan. Förutom personal med specialpedagogisk kompetens, som speciallärare och specialpedagoger, utgörs dock elevhälsan av professioner med kunskapsfält som bara delvis innefattar skolan. Det gäller skolläkare, skolsköterskor, psykologer och kuratorer, och i vissa skolor även andra yrkeskategorier som arbetar med elevhälsofrågor. Eftersom vårt uppdrag gäller skolan avgränsar vi våra bedömningar om professionsutveckling till lärare och skolledare.

---

<sup>1</sup> 2 kap. 34 § skollagen (2010:800).

<sup>2</sup> Prop. 2020/21:152 *Vissa insatser för ökad lärarkompetens*.

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

## Med förslaget om ett nationellt professionsprogram tar staten ett tydligare ansvar för professionsutvecklingen – vid ett fullgånget förstatligande bör ännu fler steg tas

Som framgår av kapitel 7 varierar dagens huvudmäns kapacitet för att erbjuda kompetensutveckling av hög kvalitet. Dessutom tycks det som om mycket av den kompetensutveckling som sker inte är tillräckligt systematisk och har för lite påverkan på undervisningen.<sup>4</sup> Särskilt aktuellt är detta för lärare inom komvux, som till stor del är hänvisade till kompetensutveckling som är generell för alla lärare i skolväsendet, trots att förutsättningarna för undervisning inom komvux på flera sätt skiljer sig från skolformer som riktar sig till barn och unga.<sup>5</sup> Vidare har den kompetensutveckling som syftar till att stärka lärares yrkesskicklighet sedan 1990-talets reformer fått stå tillbaka till förmån för den mer verksamhetsinriktade kompetensutvecklingen.<sup>6</sup> I ett avsnitt nedan utvecklar vi våra tankar om kompetensutveckling med primärt fokus på att stärka yrkesskickligheten respektive på att stärka verksamheten.

Med det aktuella förslaget om ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare tar regeringen ställning för att staten ska ta ett tydligare ansvar för dessa yrkesgruppers professionsutveckling. I en lagrådsremiss argumenterar regeringen för att en huvudman inte kan ta ett nationellt ansvar för professionens utveckling. Vidare lyfter regeringen att det inte är troligt att rektors-, lärar- och förskolläraryrkena stärks i sin professionsutveckling som yrken betraktade, om insatser för bland annat kompetensutveckling enbart lämnas till de individuella huvudmännen att hantera.<sup>7</sup>

Professionsprogrammet är ännu inte infört, men regeringen har under 2022 tagit flera steg mot ett införande. Dels har den nämnda

---

<sup>4</sup> OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: an OECD Perspective*. SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*. Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektors arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481. Lärarnas Riksförbund (2021): *Fortbildning satt på undantag. En undersökning om glappet mellan lärarnas behov och de bristande förutsättningarna*.

<sup>5</sup> Skolinspektionen (2022): *Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning*. SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>6</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*. SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling*.

<sup>7</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

lagrådsremissen med författningsförslag beslutats.<sup>8</sup> Dels har Skolverket i juni 2022 fått i uppdrag att börja arbeta med att ta fram delar av professionsprogrammet, med utgångspunkt från förslagen i den promemoria som remitterades av Utbildningsdepartementet sommaren 2021.<sup>9</sup> Skolverket har också fått i uppdrag att inrätta Rådet för professioner i skolväsendet. Regleringen av rådet trädde i kraft den 1 oktober 2022.<sup>10</sup> Lagändringarna i lagrådsremissen föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Ännu vet vi inte vilken betydelse professionsprogrammet kan komma att få. Regeringen konstaterar i lagrådsremissen att det är viktigt att programmet utvärderas i sin helhet när det har funnits på plats en tid, med anledning av att det är nytt i skolväsendet. Vidare aviserar regeringen att den har för avsikt att nära följa professionsprogrammets implementering och utveckling.<sup>11</sup>

Men även om programmet ännu inte är infört, bedömer utredningen att förslaget på flera sätt har potential att stärka lärares och rektorers professionsutveckling. Lärarutbildningen kan då utgöra det första steget i lärarkarriären, och professionsprogrammet det ramverk som behövs för fortsatt utveckling av yrkesskickligheten. Med ett nationellt system bör fler lärare och rektorer få tillgång till kompetensutveckling som är relevant för yrkesutvecklingen, oavsett den egna huvudmannens kapacitet. Vi anser att det med förslaget dessutom finns möjlighet att professionens inflytande över professionsutvecklingen stärks, både vad gäller individen och professionen som helhet. Vidare har programmet potential att bidra till uppbyggnaden av professionernas kunskapsbas.

Vi anser att det vid ett fullgånget förstatligande av skolan vore rimligt att ta ännu fler steg i denna riktning. Därför gör vi bedömningen att staten, inom ramen för systemansvaret för skolan, bör bygga vidare på det aktuella förslaget om professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare, för att ytterligare öka sitt ansvarsstagande för lärares och rektorers professionsutveckling.

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319. Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Dnr U2021/03373.

<sup>10</sup> 32 a § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

<sup>11</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

För att det nationella professionsprogrammet verkligen ska bidra till professionsutveckling krävs att det finns ett attraktivt utbud av kurser, utbildningar och andra insatser. Vi gör därför bedömningen att den systemansvariga myndigheten bör få till uppgift att säkerställa att det finns ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet för lärares och rektorers professionsutveckling. Uppdraget till Skolverket att ta fram innehåll i en nationell struktur för kompetensutveckling är ett steg i den riktningen (se vidare nedan). Vidare anser vi att kommande uppföljningar och utvärderingar av professionsprogrammet kommer att bli viktiga underlag för den systemansvariga myndigheten när det gäller att säkerställa utbudet.

*Professionsprogrammet ska erbjuda ett ramverk för att stärka rektorers, lärares och förskollärares yrkesskicklighet*

Enligt lagrådsremissen om ett nationellt professionsprogram föreslås programmet bestå av två delar:

- En nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare.
- Ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare.<sup>12</sup>

Regeringen framhåller båda delarnas betydelse. Den bärande idén med programmet är att utveckla och erkänna kompetens. Avsikten är att erbjuda ett ramverk som ska bidra till att stärka rektorers, lärares och förskollärares yrkesskicklighet. Programmet inbegriper därför inte bara akademiska studier, utan i hög grad även den yrkesskicklighet som utvecklas i det dagliga arbetet, med sin fulla komplexitet.<sup>13</sup>

Även slutbetänkandet från Utredningen om mer attraktiva skolprofessioner, vilket utvecklade Skolkommissionens förslag om professionsprogram och låg till grund för Utbildningsdepartementets förslag, betonar att professionsprogrammet inte ska förstås som ett statiskt utbildningsprogram. I stället är avsikten att det ska utgöra ett ramverk som kan erbjuda utvecklingsmöjligheter för individuella

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

lärare och rektorer, till exempel i form av kompetensutveckling och nya arbetsuppgifter.<sup>14</sup>

*En nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare*

I uppdraget till Skolverket om ett nationellt professionsprogram ingår att ta fram innehåll i en nationell struktur för kompetensutveckling.<sup>15</sup> Enligt lagrådsremissen bör den kompetensutveckling som ska ingå i denna struktur syfta till att utveckla sådana yrkeskompetenser som kännetecknar särskilt yrkesskickliga rektorer, lärare och förskollärare. Regeringen pekar på att det under en rektors, lärares eller förskollärares yrkesliv sker många förändringar i styrdokumentet och i samhället. Dessutom producerar forskningen fortlöpande nya resultat. Sammantaget innebär det att lärares och förskollärares kunskaper om till exempel undervisningsmetoder kontinuerligt behöver ges möjlighet att utvecklas. Rektorer, lärare och förskollärare ska därför under sitt yrkesliv inom ramen för professionsprogrammet kunna bredda sin kompetens, utveckla sitt ledarskap eller sin undervisningsskicklighet, specialisera sig, eller göra karriär inom skolväsendet.<sup>16</sup>

Enligt uppdraget till Skolverket kan utbudet inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling bestå av olika typer av insatser såsom kompetensutvecklingsinsatser som bygger på kollegialt lärande, uppdragsutbildning eller kurser inom ramen för universitetets och högskolors eller yrkeshögskolans ordinarie kursutbud samt andra professionsutvecklande insatser. Utbudet ska inriktas mot rektorer samt legitimerade lärare respektive förskollärare, men vissa insatser ska även kunna nyttjas av lärare och förskollärare utan legitimation samt av ställföreträdande rektorer.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

<sup>15</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.

<sup>16</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

<sup>17</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.

*Ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare  
respektive förskollärare*

Förslaget om ett nationellt meriteringssystem innebär att legitimerade lärare respektive förskollärare ska kunna få sin kompetens erkänd. I lagrådsremissen föreslås meriteringssystemet innehålla meriteringsnivåer, varav en ska förutsätta en examen på forskarnivå. Skollagen ska inte ange antalet nivåer eller hur de ska benämnas. Detta ska i stället regeringen ta ställning till efter att Skolverket med stöd av Rådet för professioner i skolväsendet har utrett frågan närmare.<sup>18</sup>

I den promemoria som ligger till grund för förslagen i lagrådsremissen föreslogs två meriteringsnivåer: *meriterad* och *särskilt meriterad* (där villkoret för den senare var en examen på forskarnivå).<sup>19</sup> Enligt Skolverkets uppdrag om ett nationellt professionsprogram, som hänvisar till promemorian, ska myndigheten dessutom undersöka hur villkoren för ytterligare en meriteringsnivå skulle kunna konstrueras. I uppdraget benämns den ytterligare meriteringsnivån *erfaren*.<sup>20</sup>

I promemorian föreslås att både formella kriterier, till exempel längd på undervisningserfarenhet, och observationer av lärarens förmåga, ska användas som grund för bedömningar av lärares meriteringsnivå.<sup>21</sup>

För meriteringsnivån *meriterad* föreslås läraren ha:

- åtta års erfarenhet av undervisning i skolväsendet eller fyra års erfarenhet av undervisning i skolor med särskilt svåra förutsättningar
- förmåga till undervisning av hög kvalitet
- genomfört viss kompetensutveckling inom ramen för det nationella professionsprogrammet
- under en viss tid ha haft ansvar för en särskilt kvalificerad arbetsuppgift eller genomgått kompetensutveckling särskilt avsedd för sådana arbetsuppgifter.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

<sup>19</sup> Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Dnr U2021/03373.

<sup>20</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.

<sup>21</sup> Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Dnr U2021/03373.

<sup>22</sup> *Ibid.*

Av det nyss nämnda uppdraget om ett nationellt professionsprogram framgår att Skolverkets utredning bland annat ska innefatta hur villkoret *undervisning av hög kvalitet* kan bedömas. Uppdraget hänvisar till promemorian, där kollegial observation framställs som en möjlighet för att bedöma en lärares eller förskollärares undervisningsskicklighet. Skolverkets utredning ska därför beakta kollegial observation som möjlighet för bedömning.<sup>23</sup>

För att bli särskilt meriterad föreslås i promemorian att läraren ska ha:

- avlagt en licentiat- eller doktorsexamen inom ämnesdidaktik, ett ämne som kan hänföras till ett undervisningsämne eller inom det specialpedagogiska ämnesområdet
- ha visat pedagogisk skicklighet under minst fyra års tjänstgöring som lärare eller förskollärare inom skolväsendet eller att ha undervisat på universitet eller högskola.<sup>24</sup>

I lagrådsremissen föreslår regeringen att karriärstegsreformen bör kopplas till det nationella meriteringssystemet, så att det ska krävas meritering för att utses till förstelärare och lektor.<sup>25</sup>

För rektorer föreslås ingen möjlighet till meritering. Men av promemorian framgår att detta kan bli aktuellt i framtiden.<sup>26</sup>

### *Rådet för professioner i skolväsendet ska säkra professionernas inflytande över professionsprogrammet*

Enligt lagrådsremissen anser regeringen att det är mycket viktigt att professionsprogrammet växer fram i nära samverkan med såväl företrädare för förskollärare, lärare och rektorer som universitet och högskolor. Vidare lyfter regeringen att det behövs en struktur för att bland annat synliggöra den samlade kunskap och erfarenhet rektorer, lärare och förskollärare har av den vardag de verkar i och de behov

<sup>23</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.

<sup>24</sup> Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Dnr U2021/03373.

<sup>25</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

<sup>26</sup> Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Dnr U2021/03373.



av kompetensutveckling som de och andra identifierar. Även huvudmän bör ges möjlighet att bidra med sitt perspektiv.<sup>27</sup>

För att åstadkomma detta har regeringen, som framgått ovan, gett Skolverket i uppdrag att inrätta *Rådet för professioner i skolväsendet* med företrädare för förskollärare, lärare, rektorer, huvudmän, universitet och högskolor samt företrädare för myndigheten.<sup>28</sup>

### **Statens ökade ansvarstagande bör fokusera på den kompetensutveckling som syftar till att öka lärares och rektorers yrkesskicklighet**

Utredningen anser alltså att staten, inom ramen för systemansvaret, kan och bör ta ett ökat ansvar för professionens utveckling. Detta ökade statliga ansvarstagande bör fokusera på den kompetensutveckling som syftar till att öka lärares och rektorers yrkesskicklighet, och bör gälla alla lärare och rektorer oavsett huvudman. I avsnittet benämner vi kompetensutveckling som främst har detta syfte *yrkesutvecklande*.

Ansvaret för den kompetensutveckling som främst är verksamhetsinriktad bör ligga kvar på huvudmannanivå. Den statliga huvudmannen bör ansvara för verksamheter inom komvux och offentliga skolor. I fallet med fristående skolor bör de enskilda huvudmännen ansvara.

Med denna ansvarsfördelning kommer staten att stärka sitt ansvarstagande för professionsutvecklingen på både individnivå och professionsnivå, medan huvudmannen fortsatt ansvarar för utvecklingen av kvaliteten i den verksamhet huvudmannen ansvarar för. Det blir också tydligt att arbetsgivaren eller huvudmannen har ett odelat ansvar för att se till att de anställda får kompetensutveckling. En förutsättning för denna ansvarsfördelning är att den anställda själv tar ansvar för sin egen långsiktiga professionsutveckling.

Vi är medvetna om att uppdelningen i yrkesutvecklande och verksamhetsinriktad kompetensutveckling är en förenkling. I praktiken kommer förstas individens yrkesutvecklande kompetensutveckling också verksamheten till del (vilket vi behandlar mer utförligt i avsnitt 14.1.2), liksom de verksamhetsinriktade insatserna kan bidra till

---

<sup>27</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

<sup>28</sup> 32 a § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

yrkesutveckling hos individen. Vissa insatser, såsom Läsljfttet, kan dessutom samtidigt vara både yrkesutvecklande och verksamhetsstärkande. Yrkesutvecklande och verksamhetsinriktad kompetensutveckling står därmed oftast inte i motsatsförhållande till varandra, utan kan ses som kompletterande.

Anledningen till att vi ändå talar om yrkesutvecklande och verksamhetsinriktad kompetensutveckling är att begreppen hjälper oss att resonera om hur kompetensutveckling kan fylla olika syften, och att det har betydelse vem som definierar behoven och med vilken tidshorisont. Ibland sker också kollisioner, till exempel när huvudmännens ekonomi kräver prioriteringar i vilken kompetensutveckling som ska ske, vilket vi utvecklar i avsnittet om finansiering nedan.

Här gör vi ett försök att definiera de två typerna av kompetensutveckling.

*Yrkesutvecklande kompetensutveckling syftar till att utveckla yrkeskunnandet och yrkesskickligheten – både på individnivå och professionsnivå*

När utredningen talar om yrkesutvecklande kompetensutveckling avser vi sådan kompetensutveckling som syftar till att utveckla *yrkeskunnande* eller *yrkesskicklighet*, och främst utgår från den individuella yrkesutövarens eller professionens behov och intressen. Kompetensutvecklingsbehovet behöver därmed inte ha sitt ursprung i brister eller behov i verksamheten där läraren eller rektorn är verksam. Av den anledningen är den yrkesutvecklande kompetensutvecklingen ofta mer långsiktig till sin karaktär. Vanligen syftar den till att stärka lärares didaktiska skicklighet. Den skulle också kunna bidra till att öka forskningslitteraciteten, det vill säga förmågan att förstå, värdera och använda forskning.<sup>29</sup>

En möjlig insats skulle kunna vara fortbildning som leds av forskare där deltagande lärare tar del av ämnesdidaktiska forskningsresultat genom föreläsningar och läsning av vetenskapliga artiklar. Vidare prövar läraren kunskaperna i sin egen undervisning, utvecklar undervisningen, testar den systematiskt och sprider de resulterande kunskaperna i sina nätverk eller på andra sätt.

---

<sup>29</sup> Skolverket (2022): *Att använda sig av forskning*. [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad 2022-09-12).

På så sätt anser vi att kompetensutveckling som syftar till att öka yrkesskickligheten för den individuella läraren eller rektorn kan ses som en investering. När det gäller lärare kan denna investering ge avkastning på flera nivåer och på kort och lång sikt för:

- den individuella läraren och dennas elever
- lärarkollegor och deras elever
- lärarkåren och Sveriges elever.

För det första kan investeringen ge omedelbar avkastning på lokal nivå i form av förbättrad undervisning för lärarens egna elever. Med ett lokalt kollegialt lärande kan den också bidra till att utöka kollegors yrkesskicklighet och på så sätt gynna fler elever på skolan eller i verksamheten inom komvux, och hos huvudmannen.

På längre sikt är det rimligt att tänka sig att hela lärarkårens kunskapsnivå ökar, i takt med att allt fler lärare tar del av kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten. Förutsättningarna för detta kan öka om staten ger stöd till ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskaper och erfarenheter som lärare utvecklar i olika professionsutvecklande insatser bidrar till att utveckla undervisningen, enligt vår bedömning i avsnitt 14.1.2 nedan. Därmed bör också lärarnas professionella kunskapsbas kunna utökas. Detta är viktigt för att stärka läraryrket som profession och kan i förlängningen bidra till att läraryrket blir mer attraktivt.

Utifrån detta resonemang menar vi att investeringar i kompetensutveckling som stärker lärares yrkesskicklighet kan bidra till bättre förutsättningar för undervisning av hög kvalitet och därmed förbättrade kunskapsresultat och ökad likvärdighet.

*Verksamhetsinriktad kompetensutveckling syftar till att förbättra verksamheten – ofta utifrån en brist eller ett lokalt behov*

När utredningen talar om verksamhetsinriktad kompetensutveckling menar vi kompetensutveckling vars syfte är att förbättra *verksamheten*, ofta utifrån ett mer kortsiktigt perspektiv: i verksamheten finns en brist eller ett behov som behöver åtgärdas. Det skulle som exempel kunna gälla en skolas lokala utvecklingsarbete. Även sådan kompetensutveckling kan förstås bidra till bättre förutsättningar för

undervisning av hög kvalitet. Men, till skillnad från det vi benämner som yrkesutvecklande kompetensutveckling, initieras den av huvudmannen och utgår inte från den individuella lärarens behov av utveckling i yrket.

Anledningen till att vi anser att ansvaret för den verksamhetsinriktade kompetensutvecklingen bör ligga hos huvudmannen är att den utgör ett viktigt verktyg i det systematiska kvalitetsarbete som åligger huvudmän, rektorer och lärare. Även när professionsprogrammet är infört kommer det att finnas behov av kompetensutveckling som inte primärt är yrkesutvecklande utifrån individens eller professionens intressen, utan som har till syfte att åtgärda behov eller brister i verksamheten. Då är det viktigt att huvudmannen har detta verktyg inom sitt ansvarsområde.

Även om ansvaret för den verksamhetsinriktade kompetensutvecklingen ligger hos huvudmannen, anser vi att staten vid ett fullgånget förstatligande kan bidra även till denna typ av kompetensutveckling. Det skulle kunna ske genom att staten, inom ramen för kvalitetsdialoger med huvudmännen, fångar upp verksamheternas behov av kompetensutveckling och erbjuder sådana insatser. I detta arbete är det viktigt att statens kompetensutvecklingsutbud inte bara vänder sig till lärare och rektorer. Även andra yrkesgrupper i skolan har behov av kompetensutveckling, exempelvis personalen inom elevhälsan.

### **Lärare och rektorer bör ges ett större ansvar för och inflytande över sin professionsutveckling**

I kapitel 2 hänvisar utredningen till Håkansson och Sundberg som i boken *Utmärkt skolutveckling* lyfter vikten av att lärare har kontroll över sitt eget lärande.<sup>30</sup> Enligt författarna behöver lärarna manövertrymme när de arbetar med utveckling av undervisningspraktiker och förståelsen av det egna arbetet. Vi instämmer med Håkansson och Sundberg, och gör därför bedömningen att lärare och rektorer vid ett fullgånget förstatligande bör ges ett större ansvar för och inflytande över sin professionsutveckling.

Vi anser att ett ökat statligt ansvarstagande för lärares professionsutveckling kan komma att öka möjligheterna för individen att ha in-

---

<sup>30</sup> Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och målluppfyllelse.*

flytande över innehållet i kompetensutvecklingen, samt medföra att lärare och rektorer får ett stärkt inflytande över sin professionsutveckling.

När det gäller innehållet i kompetensutvecklingen kan ett ökat statligt ansvarstagande för finansieringen bidra till ökat inflytande för den individuella läraren, exempelvis genom att förbättra lärares och rektorers möjligheter till yrkesutvecklande kompetensutveckling även om huvudmannen prioriterar annorlunda. Till exempel skulle läraren X, inom professionsprogrammets ramverk, kunna välja att fortbilda sig ämnesdidaktiskt inom svenskämnet ett givet läsår, även om huvudmannen prioriterar matematikundervisningen just det året.

Avseende ett ökat inflytande för professionen som helhet kommer Rådet för professioner i skolväsendet att ha till uppgift att bistå Skolverket med att ta fram innehållet i den nationella strukturen för kompetensutveckling och utreda frågor om meriteringssystemet. I rådet kommer det, som framgår ovan, att finnas representanter för bland annat lärare och rektorer.<sup>31</sup>

När det gäller individens inflytande, föreslår regeringen i lagrådsremissen en skollagsändring som innebär att huvudmannens befintliga skyldighet gällande kompetensutveckling till viss del ska preciseras. Enligt förslaget ska huvudmannen se till att legitimerade lärare och förskollärare har möjlighet att delta i kompetensutveckling inom professionsprogrammet som bidrar till att öka yrkesskickligheten och kan ligga till grund för meritering.

Sammantaget bedömer vi att förslagen som gäller professionsprogram är steg i rätt riktning för att öka lärarnas inflytande över sin professionsutveckling. Men vi anser också att staten bör verka för att lärar- och rektorsprofessionernas inflytande ökar ytterligare.

### *Kan individens tillgång till kompetensutveckling som utvecklar yrkesskickligheten säkerställas genom reglering?*

Vid ett fullgånget förstatligande skulle regleringen om huvudmannens skyldighet gällande kompetensutveckling inom professionsprogrammet kunna preciseras ännu tydligare. På så sätt skulle lärarnas möjligheter att ställa krav på både den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen i detta avseende öka. Eventuell skärpt reglering behöver i så fall utredas.

---

<sup>31</sup> 32 a § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

En sådan utredning skulle även kunna se över om regleringen också bör gälla skolledare. Det aktuella förslaget om preciserad reglering om huvudmannens befintliga skyldighet gällande kompetensutveckling gäller nämligen inte skolledare. Det beror på att förslaget knyter skyldigheten till möjligheten till meritering. Eftersom regeringen inte föreslår att skolledare ska kunna meritiera sig, innefattas de därmed inte heller av huvudmannens preciserade ansvar att se till att lärare och förskollärare ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling inom professionsprogrammet som har till syfte att stärka yrkesskickligheten. Utredningen anser att detta är olyckligt, och menar att regeringen kan överväga att komplettera skollagen med en precisering som innebär ett stärkt ansvar för huvudmännen att se till att även rektorer har möjlighet att ta del av sådan kompetensutveckling som utvecklar yrkesskickligheten.

*Kan regleringen gällande kompetensutveckling som utvecklar yrkesskickligheten knytas till individen?*

I förslaget om nationellt professionsprogram, liksom i dagens reglering om kompetensutveckling, ligger fokus på att det är *huvudmannen* som ska ge möjlighet till kompetensutveckling. En stor del av ansvaret för och inflytandet över lärares kompetensutveckling kommer därmed även i fortsättningen att ligga hos huvudmannen.

Möjligen skulle ett sätt att vid ett fullgånget förstatligande öka lärares och rektors inflytande och ansvar över den kompetensutveckling som syftar till att stärka yrkesskickligheten, kunna vara att i stället knyta denna reglering till individen. Skulle man vid ett fullgånget förstatligande av skolan kunna utforma regleringen som en *rätt* för den individuella läraren eller rektorn att få viss kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten? Eller som en *skyldighet* för lärare att efter en viss tid i yrket delta i yrkesutvecklande kompetensutveckling för att behålla legitimationen?

Skärpt reglering i form av en rättighet eller skyldighet har både för- och nackdelar. En fördel är att individens ansvar för, och inflytande över, kompetensutvecklingen stärks. Vidare skulle sannolikheten att den yrkesutvecklande kompetensutvecklingen verkligen blir av öka. Dessutom skulle kompetensnivån i yrkesgruppen som helhet höjas. Särskilt gäller det vid en skyldighet, då även individer med lägre ambitioner skulle tvingas kompetensutveckla sig.

En nackdel med skärpt reglering är att man riskerar att ta ifrån huvudmannen kontrollen över bemanningen av verksamheten. Man skulle då behöva hitta lösningar på hur huvudmannen fortsatt kan se till att eleverna får undervisning av behöriga lärare, samtidigt som lärare deltar i obligatorisk kompetensutveckling. En annan farhåga är att krav på lärare att genomföra kompetensutveckling för att få behålla legitimationen skulle kunna medföra att det blir mindre attraktivt att bli lärare.

Vidare skulle man behöva se över möjligheterna till finansiering. Med tanke på hur stora yrkesgrupper det handlar om skulle en rättighet eller skyldighet vara mycket kostsam. För att hålla nere kostnaderna skulle rätten eller skyldigheten att delta i viss kompetensutveckling kunna begränsas till att gälla någon gång i karriären, en viss tid eller efter ett visst antal år som verksam.

Det finns också en risk för att administrationen skulle bli omfattande, särskilt vid en skyldighet som är kopplad till lärarlegitimationen. Staten skulle då fortlöpande behöva kontrollera att varje lärare fullgör den kompetensutveckling som skulle krävas för att behålla legitimationen.

Sammanfattningsvis skulle såväl möjligheterna som riskerna med skärpt reglering behöva utredas noggrant. En annan väg, som utredningen ser som mer framkomlig på kort sikt, är att säkerställa möjligheterna till finansiering för den kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten.

### **Staten bör säkerställa lärares möjligheter till finansiering av kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten**

När lärare deltar i längre, sammanhängande kompetensutveckling, vilket kan vara fallet med sådan kompetensutveckling som utvecklar yrkesskickligheten, kan man inte ställa in elevernas undervisning. Antingen får man anställa en vikarie eller så får läraren studera på sin fritid. Den tid en lärare ägnar åt fortbildning innebär alltså en kostnad, antingen för huvudmannen, eller för läraren, eller för båda. För att underlätta för både lärare och huvudmän gör utredningen bedömningen att staten, vid ett fullgånget förstatligande, bör säkerställa lärares möjligheter till finansiering av kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten.

### *Huvudmän kan ansöka om statsbidrag för lärares deltagande i fortbildning*

Ett sätt för staten att bidra till finansieringen är genom riktade statsbidrag. I dag finns flera sådana som ska underlätta för lärares deltagande i fortbildning. Det handlar till exempel om statsbidrag för

- fortbildning av lärare, som kan användas för deltagande i Lärarlyftet<sup>32</sup>
- behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnen<sup>33</sup>
- personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser<sup>34</sup>
- fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och komvux i svenska för invandrare (sfi)<sup>35</sup>
- fortbildning av förskollärare.<sup>36</sup>

Vissa statsbidrag erbjuder lärare generösa möjligheter för studier, eftersom de ger huvudmannen möjlighet att få ersättning för att anställa en vikarie under den tid läraren studerar. Andra bidrag ger endast möjlighet till ersättning för omkostnader, till exempel för resor och litteratur. Ersättningsnivåerna kan bero på vilket ämne läraren studerar: för vissa ämnen med brist på behöriga lärare, till exempel i svenska som andraspråk, har regeringen gjort särskilda satsningar och höjt ersättningsnivån. Målgrupperna, reglerna, ersättningsformerna och nivåerna ser alltså olika ut för olika statsbidrag.

Sammantaget har statsbidragens nuvarande utformning skapat ett spretigt och snårigt system. En konsekvens av detta är att medel ibland "låses in" för vissa ändamål. Om inte tillräckligt många huvudmän kan eller vill söka och beviljas statsbidraget fryser medlen inne. Det innebär att vissa medel som avsatts för lärares fortbildning inte an-

---

<sup>32</sup> Förordningen (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare.

<sup>33</sup> Förordningen (2013:60) om statsbidrag för behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnen.

<sup>34</sup> Förordningen (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser.

<sup>35</sup> Förordningen (2016:709) om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

<sup>36</sup> Förordningen (2021:151) om statsbidrag för fortbildning av förskollärare.



vänds. Med enklare reglering skulle medlen kunna komma fler lärare och därmed fler elever till nytta.

### *Regeringen har aviserat ett samlat statsbidrag för lärares deltagande i fortbildning*

Under senare år har regeringen bedrivit ett arbete för att förenkla regleringen av statsbidragen. Enligt budgetpropositionen för 2018 ska de riktade statsbidragen på utbildningsområdet bli betydligt färre och enklare.<sup>37</sup> I budgetpropositionen för 2022 aviserar regeringen också ett samlat statsbidrag för lärares och förskollärares deltagande i fortbildning. Detta bidrag ska presenteras under 2023.<sup>38</sup>

Parallellt med det arbetet pågår Skolverkets arbete med att ta fram en nationell struktur för professionsutveckling inom ramen för professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare.<sup>39</sup> Utredningen anser att det framtida, samlade statsbidraget för lärares fortbildning har potential att utgöra en bra bottenplatta för lärares deltagande i professionsprogrammets utbud av kompetensutveckling. Vi gör därför bedömningen att regeringen bör fortsätta på den inslagna vägen med ett samlat statsbidrag för fortbildning, och på ett tydligt sätt knyta detta till professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling.

För att det samlade statsbidraget i praktiken ska kunna utgöra denna bottenplatta är det viktigt att det är tillräckligt stort. Nivån på statsbidraget bör därmed ses över löpande i relation till behoven. Det kan till exempel handla om att statsbidraget behöver vara något större under perioder när elevkullarna är små och det råder ett lägre tryck i skolverksamheten. När elevkullarna är stora och trycket högt bör det i stället vara något mindre.

---

<sup>37</sup> Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområde 16.*

<sup>38</sup> Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 16.*

<sup>39</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.

## Möjligheten till finansiering för långsiktig, yrkesutvecklande kompetensutveckling som utgår från individen bör stärkas

I detta kapitel tar utredningen ställning för att lärare och rektorer, vid ett fullgånget förstatligande av skolan, bör få större inflytande över och ansvar för sin professionsutveckling. Eftersom tiden för fortbildning kostar bör ett ökat inflytande kunna åstadkommas genom att lärare och rektorer får möjlighet till finansiering av fortbildning som utgår från den individuella lärarens eller rektorns behov och önskemål. Staten kan bidra genom att erbjuda möjligheter till sådan finansiering.

Dagens system med riktade statsbidrag har nackdelar när det gäller lärares möjlighet till inflytande över sin fortbildning. De riktade statsbidragen söks nämligen av huvudmannen. Huvudmannen, rektorn och läraren måste komma överens *om* läraren ska studera eller inte, *vad* studierna ska innehålla och *hur* lärarens tid ska disponeras mellan arbete och studier. En lärare kan inte utan huvudmannens godkännande ansöka till en insats med tillhörande statsbidrag, exempelvis Lärarlyftet.

Om huvudmannen och rektorn, som har ansvar för utbildningens kvalitet i den aktuella skolan, bedömer att lärarens önskemål om studier inte kan prioriteras i relation till sådan kompetensutveckling som i ett kortsiktigt perspektiv är mer angelägen för verksamheten, kan de säga nej. Av Skolverkets utvärdering av Lärarlyftet framkommer att huvudmännens och rektorernas uppfattningar om behovet av utökade ämnesbehörigheter inte alltid stämmer överens med de ämnen som lärarna själva är intresserade av att utöka sina behörigheter inom. Enligt rapporten händer det att rektorer ibland nekar lärare deltagande i Lärarlyftet på grund av att behov saknas av den kompetens som läraren önskar tillägna sig.<sup>40</sup> Här ställs alltså individens önskan om att vidareutbilda sig mot verksamhetens behov av kompetens (se diskussionen om yrkesutvecklande respektive verksamhetsinriktad kompetensutveckling ovan).

Läraryrket är ytterligare en anledning till att huvudmän ibland nekar lärare fortbildning, vilket också framgår av utvärderingen av Lärarlyftet. Huvudmannen har ju ansvar för att eleverna ska undervisas av legitimerade och behöriga lärare, och det kan vara svårt att avvara en behörig lärare från undervisningen. En lösning för huvudmannen kan vara att tillåta deltagande i själva utbildningen, men inte

<sup>40</sup> Skolverket (2021): *Utvärdering av Lärarlyftet Delstudie 2 – Incitament för deltagande*. Rapport 2021:6.

avsätta den arbetstid som krävs för studierna. Läraren fortsätter då verka i skolan med samma tjänstgöringsgrad (och lön) som tidigare och får studera på sin fritid.<sup>41</sup> I det fallet är det alltså läraren själv som står för finansieringen av den tid som utbildningen tar.

Det är förstås bra att de som ansvarar för att planera verksamheten har inflytande över kompetensutvecklingen. För att den undervisning eleverna får ska hålla hög kvalitet behöver lärarna finnas i klassrummen.

I fallet med Lärarlyftet är det dock intressant att notera att kurser och utbildningar kan sökas av den enskilda läraren, men att ansökan samtidigt kräver huvudmannens godkännande. Enligt Skolverket tillämpas denna ordning bland annat för att underlätta huvudmannens möjlighet till planering av den egna verksamheten, för att minska bortfallet mellan antagning och kursstart, och eftersom det är huvudmannen som ansöker om statsbidrag.<sup>42</sup> Men huvudmannen måste godkänna lärarens ansökan även i de fall läraren studerar på sin fritid och därmed själv finansierar deltagandet. Här är alltså läraren beroende av sin arbetsgivares godkännande trots att denna inte står för någon investering i utbildningen alls.

Nackdelen med ett system där utbildning knyts till huvudmannen är att det finns en risk att huvudmannen alltför ofta säger nej till sådan utbildning som är mer långsiktig och utgår från individens önskemål om förkovran. Som vi resonerar om i kapitlet tar yrkesutvecklande kompetensutveckling ibland snarare sikte på utveckling i det långa perspektivet, än på huvudmannens verksamhet här och nu. Huvudmannen kanske då befarar att investeringen i lärarens utbildning kommer att komma först nästa arbetsgivare till del, och därför säger nej.

Dagens system med riktade statsbidrag som söks av huvudmannen, är alltså inte optimalt om man ser till behovet att stärka lärares och rektorers möjlighet till inflytande och ansvar för sin professionsutveckling.

Mot bakgrund av detta, och det faktum att professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare är nationellt prioriterade, gör vi bedömningen att möjligheten till finansiering för lärares och rektorers långsiktiga, yrkesutvecklande kompetensutveckling som utgår från individen bör stärkas.

---

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Skolverket (2020): *Utvärdering av Lärarlyftet. Delrapport 1 – Utveckling över tid*. Rapport 2020:6.

*Omställningsstudiestödet ska finansiera studier som kan stärka individens ställning på arbetsmarknaden*

En reform som kan komma att få betydelse för lärares och rektorers möjligheter till inflytande och ansvar för sin fort- och vidareutbildning, är det nya omställningsstudiestöd som riksdagen beslutade i juni 2022. Omställningsstudiestödet, som beskrivs i propositionen Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden, bygger på en överenskommelse som träffades 2020 mellan arbetsmarknadens parter om trygghet, omställning och anställningsskydd. I överenskommelsen ingår både delar som gäller arbetsrätten och delar som gäller omställning på arbetsmarknaden.<sup>43</sup> Utredningen fokuserar här endast på det statliga omställningsstudiestödet.

Det nya omställningsstudiestödet ska komplettera det reguljära studiestödet och finansiera studier som kan stärka vuxnas framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. Det är avsett för en begränsad utbildningstid med fokus på utveckling eller omställning. Ett krav för att få ta del av stödet är att personen är etablerad på arbetsmarknaden. Som lägst ska personen ha arbetat i Sverige under åtta år de senaste fjorton åren.<sup>44</sup>

Till skillnad från de statsbidrag som beskrivs ovan är det inte arbetsgivare, utan individer, som ska ansöka om omställningsstudiestöd. Lärare och rektorer kommer därmed inte att vara beroende av en arbetsgivares godkännande för att kunna ansöka om stödet. De behöver dock ansöka om tjänstledighet för sina studier utifrån gällande regler och kollektivavtal. Omställningsstudiestödet erbjuder inte i sig rätt till tjänstledighet.

När det gäller studiernas syften ska omställningsstudiestödet möjliggöra för fler vuxna yrkesverksamma att förbättra sin kompetens och stärka sin ställning på arbetsmarknaden. En utbildning som finansieras med omställningsstudiestöd kan antingen syfta till att stärka personens ställning inom det arbetsområde där personen redan arbetar eller har arbetat, eller till att personen ska stärka sin kompetens på andra arbetsområden för att kunna söka nya arbeten.

Omställningsstudiestödet syftar *inte* till att gynna en specifik eller aktuell arbetsgivare. Enligt propositionen ska en person inte kunna få omställningsstudiestöd för en utbildning som

---

<sup>43</sup> Prop. 2021/22:176 *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden*.

<sup>44</sup> *Ibid.*

- enbart syftar till att möta kompetensbehoven hos en specifik arbetsgivare
- den studerandes arbetsgivare borde tillhandahålla för att personen ska klara av att utföra sina ordinarie arbetsuppgifter.

Stödet ska i stället underlätta omställning på arbetsmarknaden som helhet. De studier som lärare eller rektorer ansöker om omställningsstudiestöd för ska alltså inte utgå från huvudmannens bedömningar om verksamhetens behov. I propositionen pekar dock regeringen på att en persons kompetensutveckling som sker med omställningsstudiestöd kan bidra till nya möjligheter också hos en befintlig arbetsgivare.

Hur stor betydelse reformen kan komma att få för lärares och rektorers fortbildning vet vi ännu inte, eftersom reglerna som ska möjliggöra omställningsstudiestödet har trätt i kraft den 30 juni 2022 och ska tillämpas för första gången den 1 oktober 2022.<sup>45</sup>

Utifrån ovanstående beskrivning av principerna för omställningsstudiestödet anser vi dock att verksamma lärare och rektorer borde kunna vara målgrupper för omställningsstudiestöd, inte minst för att dessa yrken är bristyrken. Att bredda eller fördjupa sin kompetens bör vara ett sätt för den individuella läraren eller rektorn att stärka sin ställning inom skolans arbetsområde.

Hur många lärare och rektorer som kan komma i fråga för omställningsstudiestöd kan vi inte heller uttala oss om. Utbildningsdepartementets statistiska analyser över befintliga studerande som uppfyller kraven för omställningsstudiestöd indikerar dock att studier är ungefär dubbelt så vanligt bland personer som redan har en eftergymnasial utbildning som bland dem med en gymnasial utbildning. Studier är vanligast bland de som har en utbildning med inriktning mot pedagogik och lärarutbildning, humaniora och konst eller hälso- och sjukvård och social omsorg.<sup>46</sup> Av det drar vi slutsatsen att det är vanligt att lärare och rektorer fortsätter studera efter att de tagit examen. Vi anser också att det är troligt att många lärare kan komma att vara intresserade av att ansöka om omställningsstudiestöd.

Stödet ska dock inte vara rättighetsbaserat, utan lämnas i mån av tillgång på medel. Det betyder att lärare och rektorer kommer att ansöka om omställningsstudiestöd i konkurrens med många andra

---

<sup>45</sup> Lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd.

<sup>46</sup> Utbildningsdepartementet (2021): *Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden*. Ds 2021:18.

yrkesgrupper på arbetsmarknaden. Av propositionen framgår att det ska finnas två potter: en för offentligt anställda och en för privat anställda. Potternas storlek ska avspegla andelen förvärvsarbetande i offentlig respektive privat sektor. I övrigt finns inga riktlinjer om hur stödet ska prioriteras ifall fler söker stöd än medlen räcker till. Ett vanligt förfaringssätt med sådana stöd är att medlen fördelas i den turordning ansökningar kommer in.<sup>47</sup>

Sammanfattningsvis uppfattar vi att omställningsstudiestödet, som det beskrivs i förarbetena, borde kunna komplettera statsbidragen för fortbildning, och ge lärare och rektorer stärkta möjligheter till yrkesutvecklande kompetensutveckling. Eftersom omställningsstudiestödet är knutet till individen ser det också ut att ha potential för att stärka individuella lärares och rektorers inflytande över och ansvar för sin långsiktiga, yrkesutvecklande kompetensutveckling.

### **Staten bör säkerställa lärares och rektorers möjligheter att ta del av insatser inom professionsprogrammet med finansiering från omställningsstudiestöd**

Såväl förslaget om professionsprogram som omställningsstudiestödsreformen tar sikte på att öka möjligheterna för yrkesverksamma att bredda och fördjupa sin kompetens. För att reformerna ska ge största möjliga utväxling är det viktigt att de kan kombineras med varandra. Utredningen bedömer att staten bör säkerställa lärares och rektorers möjligheter att ta del av insatser inom professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling med finansiering från omställningsstudiestödet.

Vilka möjligheter och hinder ser vi då för att lärare och rektorer ska kunna använda omställningsstudiestödet för insatser inom professionsprogrammet? Nedan sammanfattar vi några grundläggande förutsättningar för studier med omställningsstudiestöd, utifrån syftet att få syn på lärares och rektorers möjligheter att använda stödet för insatser inom professionsprogrammets framtida nationella struktur för kompetensutveckling. Vi kan inte redogöra för alla detaljer i omställningsstudiestödet, eftersom det innehåller detaljerad reglering om målgrupper, tidsgränser, inkomstgränser, återkrav och så vidare, utan

---

<sup>47</sup> Prop. 2021/22:176 *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden.*

nöjer oss med några grundläggande förutsättningar som kan hjälpa oss med vår analys.

Först redogör vi kortfattat för vilka krav som finns på utbildningar för att de ska berättiga till stöd, och därefter för i vilken utsträckning stödet kan ge ersättning för inkomstbortfall vid studier. Slutligen sammanfattar vi vår uppfattning om möjligheterna för lärare och rektorer att kunna ta del av insatser inom professionsprogrammet med hjälp av omställningsstudiestöd. Vi gör också några bedömningar om hur dessa möjligheter kan öka.

### *Utbildningen ska stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden*

Enligt regeringens proposition ska en person kunna få omställningsstudiestöd för en utbildning i Sverige som<sup>48</sup>

- kan antas stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov
- ges antingen på heltid eller deltid
- är högst 80 heltidsveckor lång till och med det kalenderår då den studerande fyller 39 år och från och med det kalenderår då den studerande fyller 40 år ska det inte finnas någon begränsning i fråga om utbildningens längd (se dock begränsningen i veckor för att få stöd nedan)
- ger rätt till studiemedel enligt studiestödslagen eller finansieras av en omställningsorganisation.

Det är CSN som ska administrera omställningsstudiestödet, och som kommer att fatta beslut om en ansökan ska beviljas eller inte. Om en studerande är anknuten till en omställningsorganisation ska CSN ge den organisationen tillfälle att yttra sig angående om och hur en utbildning kommer att stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov.

---

<sup>48</sup> Ibid.

*Omställningsstudiestödet ska kompensera för inkomstbortfall vid studier*

- Omställningsstudiestödet ska kompensera för inkomstbortfall vid studier. Den som får omställningsstudiestöd ska alltså avstå från arbete under den tid personen får stöd för.
- Stödet ska utgöras av en bidragsdel och en lånedel.
- Den som tar helt tjänstledigt från sitt arbete för att studera på heltid ska kunna få omställningsstudiebidrag motsvarande 80 procent av sitt inkomstbortfall, men högst 80 procent av en inkomst motsvarande 4,5 inkomstbasbelopp. Under 2022 motsvarar det 21 298 kronor per månad, före skatt.<sup>49</sup>
- Maxbeloppet för omställningsstudielånet ska vara 12 514 kronor per månad räknat på 2022 års belopp (5,98 procent av prisbasbeloppet).<sup>50</sup>
- Det statliga omställningsstudiestödet ska kunna fyllas ut med ett kollektivavtalat kompletterande studiestöd från en omställningsorganisation. Den som via en omställningsorganisation får rätt till kollektivavtalat kompletterande studiestöd får normalt sett en högre ersättning under studietiden än den som endast har rätt till det offentliga stödet.
- Omställningsstudiestöd får lämnas i högst 44 veckor för den som har helt stöd.

*Omställningsstudiestöd kan vara ett sätt att finansiera deltagande i vissa insatser inom professionsprogrammet*

Professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling är ännu inte utarbetad, så utredningen vet varken hur omfattande insatserna kommer att vara, eller hur efterfrågan kommer att se ut från lärare och rektorer. Men vi föreställer oss att många lärare kommer att vilja vidareutbilda sig till speciallärare, bredda sin ämnesbehörighet med ytterligare ett ämne, eller ta steget till att bli rektor genom en rekryteringskurs för blivande rektorer. Rektorer kan vilja fördjupa sig i skolledarskap i poänggivande kurser.

<sup>49</sup> CSN (2022): Förslag om ett nytt omställningsstudiestöd. [www.csn.se](http://www.csn.se) (hämtad 2022-05-13).

<sup>50</sup> Ibid.



Sannolikt är det till största delen högskolans kurser som kommer att vara aktuella för lärare och rektorer med omställningsstudiestöd, men även andra utbildningsformer kan vara relevanta. Exempelvis kan lärare i yrkesämnen ha behov av att bredda och fördjupa sin kompetens i själva yrkeskunnandet, vilket de i många fall inte kan göra i högskolan. Yrkeshögskolan kan då vara ett alternativ.

Sammanfattningsvis uppfattar vi att verksamma lärare och rektorer som uppfyller kraven för omställningsstudiestöd kommer att ha möjlighet att få omställningsstudiestöd för insatser inom professionsprogrammet *om* insatserna ger rätt till studiemedel och *om* de av CSN bedöms stärka lärarens eller rektorns framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. Frågan om rätten till studiestöd återkommer vi till nedan.

Eftersom CSN och omställningsorganisationerna kommer att göra sina bedömningar utifrån individens situation på arbetsmarknaden kan situationer uppkomma där en lärare beviljas omställningsstudiestöd för en kurs eller utbildning, medan en annan lärare får avslag för samma kurs eller utbildning.

Vissa av omställningsstudiestödets regler kan dock begränsa möjligheterna till användning av stöd för insatser inom professionsprogrammet. Vi redogör för dem nedan.

### *Utbildningar som sträcker sig över längre tid än ett år kräver kompletterande finansiering*

I punktlistan ovan beskriver utredningen två tidsgränser för omställningsstudiestödet: en som gäller hur lång utbildningen får vara (högst 80 veckor för studenter upp till 39 år, för äldre studenter ingen begränsning), och en som gäller hur lång tid man kan få stöd (högst 44 veckor).

När det gäller själva utbildningstiden om högst 80 veckor ser vi det som rimligt att såväl speciälläro-utbildningen (90 högskolepoäng [hp]) som rekryteringsutbildningen för blivande rektorer (7,5 hp) och ämneskurser för breddad behörighet (upp till 120 hp) borde rymmas inom tidsgränsen. Det borde också vara möjligt för lärare och rektorer att studera längre poänggivande kurser och utbildningar. Enligt propositionen rymms exempelvis masterutbildningar vid högskolan inom tidsgränsen 80 veckor. När det gäller yrkeshögskolan finns både

kortare kurser och längre utbildningar, vilka båda bör vara möjliga att hinna med.<sup>51</sup>

Tidsgränsen som gäller hur lång tid en person kan få omställningsstudiestöd innebär dock en begränsning. Enligt propositionen som föregick reformen ska omställningsstudiestöd få lämnas i högst 44 veckor, det vill säga i ett år, för den som får helt stöd. För den som får 75 procent av stöd gäller en tidsgräns om 58 veckor och så vidare. Med tanke på denna regel är det inte möjligt att studera utbildningar som är längre än ett år med omställningsstudiestöd. Utifrån våra exempel skulle en person kunna hinna med rekryteringsutbildningen för blivande rektorer, ämnesstudier för behörighet i de flesta ämnen i grundskolan, och kurser inom yrkeshögskolan. Ämneslärare i gymnasieskolan, där det som regel krävs minst 90 hp för ämnesbehörighet, kommer dock inte att kunna bredda sin behörighet med ett nytt ämne med omställningsstudiestöd under en sammanhängande period. Detsamma gäller för blivande speciallärare.

I de fallen krävs kompletterande finansiering. I vissa fall kanske huvudmannen kan tänka sig att finansiera den sista terminen för en blivande speciallärare som redan har fullgjort två tredjedelar av utbildningen. Sannolikt kommer det samlade statsbidraget för deltagande i fortbildning då att kunna användas. I andra fall kan personen förhoppningsvis få studiemedel enligt det ordinarie studiestödet.

Man kan också fundera på om möjligheten att få omställningsstudiestöd skulle kunna utsträckas under längre tid för yrkesgrupper som är särskilt efterfrågade på arbetsmarknaden, exempelvis speciallärare. Det är i så fall en fråga för regeringen att följa och överväga. Parterna på arbetsmarknaden skulle också i kollektivavtal kunna välja att avtala om att komplettera omställningsstudiestödet för att öka lärares möjligheter till finansiering av mer omfattande yrkesutvecklande kompetensutveckling.

*Insatser som ges inom professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling bör vara allmänt sökbara*

Som utredningen nämnt ovan ska en förutsättning för omställningsstudiestöd vara att kursen eller utbildningen ger rätt till studiemedel enligt studiestödslagen.

---

<sup>51</sup> Prop. 2021/22:176 *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden.*

Eftersom professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling bland annat ska kunna innehålla insatser i form av poänggivande högskolekurser som tagits fram som uppdragsutbildning,<sup>52</sup> kan detta innebära en begränsning. Normalt är det inte möjligt att få studiemedel för att studera kurser och utbildningar som ges som uppdragsutbildning.<sup>53</sup> Vi drar slutsatsen att det då inte heller kommer att vara möjligt att bli beviljad omställningsstudiestöd för kurser och utbildningar som ges som uppdragsutbildning inom professionsprogrammet.

Detta innebär att en lärare som studerar en högskolekurs som läraren har sökt till utifrån lärosätenas ordinarie utbud, kommer att ha möjlighet att göra det med omställningsstudiestöd. En annan lärare, som studerar en kurs som ges som uppdragsutbildning, kommer däremot inte att ha den möjligheten.

Vi anser att formen för hur utbildningen anordnas inte bör sätta upp hinder för lärare och rektorer att kunna få omställningsstudiestöd för insatser inom professionsprogrammet.

Därför gör vi bedömningen att alla insatser inom professionsprogrammet bör vara allmänt sökbara för individuella lärare och rektorer, oavsett om de tas fram som uppdragsutbildning eller erbjuds i ett öppet utbud. Det bör gälla både sådana insatser som föreslås ingå i professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling, och sådana som föreslås vara meriterande inom professionsprogrammet. Samma sak bör gälla oavsett om insatserna gäller kurser och utbildningar inom universitet och högskolor, eller inom andra utbildningsformer. Vidare gör vi bedömningen att poänggivande kurser bör utformas så att de ger rätt till studiemedel enligt studiestödslagen.

Att lärare och rektorer på egen hand kan söka till insatserna inom professionsprogrammet, utan huvudmannens godkännande, har också potential att bidra till ett generellt större inflytande över professionsutvecklingen för lärare och rektorer.

---

<sup>52</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.

<sup>53</sup> Bilagan till Studiestödsförordningen (2000:655).

*Rådet för professioner i skolväsendet bör ges möjlighet att bidra med kunskap om vilka yrkeskompetenser som kan stärka lärares och rektorers utveckling i yrket*

Som nämns ovan ska CSN ge en persons omställningsorganisation tillfälle att yttra sig angående om och hur en utbildning kommer att stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. Utredningen anser att även Rådet för professioner i skolväsendet bör ha möjlighet att bidra med kunskap som CSN kan använda när de fattar beslut om lärares och rektorers ansökningar om omställningsstudiestöd.

I lagrådsremissen om ett nationellt professionsprogram bedömer regeringen att Rådet för professioner i skolväsendet kommer att kunna vara ett forum för nära samverkan mellan företrädare för professionerna, huvudmän, universitet och högskolor samt företrädare för den ansvariga myndigheten. Regeringen uttrycker vidare att rådet därmed kan utgöra en förutsättning för att relevanta kompetensutvecklingsinsatser för lärare och rektorer av hög vetenskaplig kvalitet kan tas fram och ha ett sådant format som gör dem möjliga att nyttja för förskollärare, lärare och rektorer utifrån sina respektive roller.<sup>54</sup> Mot bakgrund av den bedömningen är det troligt att rådet kommer att vara en instans som sitter inne med kunskaper som även kan vara användbara för CSN när de tar ställning till i vilken mån de utbildningar som lärare och rektorer ansöker om omställningsstudiestöd för kan antas stärka deras ställning på arbetsmarknaden.

Vi gör därför bedömningen att Rådet för professioner bör ges möjlighet att bidra med kunskap om vilken utbildning och kompetensutveckling som kan stärka lärares och rektorers utveckling i yrket. Antingen kan rådet bidra med kunskaper till CSN, eller till berörda omställningsorganisationer. Rådet för professioner i skolväsendet bör däremot inte ta ställning till lärares och rektorers individuella ansökningar, utan den kunskap rådet bidrar med bör ske i form av övergripande principer.

---

<sup>54</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

*Den systemansvariga myndigheten bör ansvara för att följa upp och utvärdera hur omställningsstudiestödet fungerar för fort- och vidareutbildning för skolans yrkesgrupper*

Utredningen anser alltså att reformen med omställningsstudiestöd kan komma att bli en viktig möjlighet för att stärka lärares och rektorers yrkesutvecklande fortbildning. Med tanke på detta är det viktigt att staten följer upp och utvärderar hur väl omställningsstudiestödet fungerar för personal i skolan. I avsnitt 14.1.4 gör vi bedömningen att den systemansvariga myndigheten bör få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. Vi bedömer vidare att den systemansvariga myndigheten bör vara den statliga aktör som ansvarar för att följa upp och utvärdera hur väl omställningsstudiestödet fungerar för fort- och vidareutbildning för skolans yrkesgrupper.

#### **14.1.2 Staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling**

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör staten stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskaper och erfarenheter som lärare utvecklar i olika professionsutvecklande insatser bidrar till att utveckla undervisningen. Staten bör därmed främja lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling så att fler lärare än i dag får möjlighet att delta antingen i praktisknära forskning eller i annan systematisk utveckling av undervisningen.

Regeringen bör därför fortsätta stödja försöksverksamheten för praktisknära forskning (ULF) som nu förlängts till 2024 som en övergång till permanent verksamhet.

Högre krav bör också ställas på huvudmän att medverka i samverkan om forskning och utveckling samt verksamhetsförlagd utbildning (vfu). Detta bör gälla både den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen. Om kraven ska regleras som en skyldighet i skollagen bör det utredas.

Forskning om kommunal vuxenutbildning (komvux) sker i dag i begränsad omfattning. Alla aktörer som på något sätt ansvarar för, eller samverkar om, forskning och utveckling i skolan, bör därför uppmärksamma komvux i större utsträckning än i dag.

Vidare bör den systemansvariga myndigheten få till uppgift att möjliggöra att fler lärare får utveckla och dokumentera beprövad erfarenhet. Myndigheten bör därför ge stöd för systematisk kollegial utveckling, utprovning av undervisningsmetoder och dokumentation av dessa. För att stödet ska bli verkningsfullt bör det byggas in i professionsprogrammet. Myndigheten bör också främja lärares möjligheter att sprida den utvecklade och dokumenterade beprövade erfarenheten. I sitt stöd och sina främjande insatser för det systematiska undervisningsutvecklande arbetet bör myndigheten särskilt fokusera på huvudmän och skolenheter med svaga förutsättningar för detta, exempelvis i glesbygd.

Ovan har utredningen talat om vikten av stärkt kompetensutveckling för en skola av högre kvalitet. Men det räcker inte med att enskilda lärare får kompetensutveckling – för att undervisningen ska förbättras måste kunskap och nyvunna erfarenheter nå ut i vardagen och bli en del av undervisningspraktiken.

Skolutvecklingsforskarna Håkansson och Sundberg talar om vikten av systematik i skolutveckling. De beskriver det som att bygga system som kontinuerligt lär och successivt förbättrar sig. Det handlar om kapacitetsbyggande – att såväl individer som grupper, skolor och system etablerar en infrastruktur för förbättringsarbete över tid.

Kapacitetsbyggande för skola eller utbildning av hög kvalitet behöver innehålla många byggstenar: forskning och utveckling som bygger upp professionernas kunskapsbas, kompetensutveckling för de verksamma samt ett systematiskt kvalitetsarbete där ny kunskap arbetas in i skolpraktiken och undervisningsmetoder utprovade och utvecklas.

### **Skolutveckling och lärares professionsutveckling ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet**

Utbildningen i skolan ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.<sup>55</sup> Skolutveckling och lärarnas professionsutveckling är därför nära knutna till dessa begrepp. Både innehållet i undervisningen och de metoder lärarna använder ska vila på vetenskaplig grund. Vetenskapen kan också bidra med såväl metoder för att utveckla undervisningen som till att stärka professionens kunskapsbas.

<sup>55</sup> 1 kap. 5 § skollagen.

Utredningen om praktiktäna skolforskning i samverkan beskriver lärarnas kunskap som central för en skola på vetenskaplig grund:

Utredningen vill understryka att lärarprofessionen är central för en skola på vetenskaplig grund. Det är därför av största vikt att alla lärare får en utbildning som rustar dem att verka i ett utbildningssystem på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i en föränderlig värld. Vidare bör lärarkåren ges förutsättningar att få kontinuerliga möjligheter till utveckling och fördjupning. För utveckling av både lärares personliga kompetens och professionens kunskapsbas behöver ett mer systematiskt förhållningssätt präglad skolväsendets organisation och verksamheternas genomförande.<sup>56</sup>

För att ett vetenskapligt förhållningssätt ska kunna byggas in i klassrumspraktiken behöver det finnas insatser som stöttar med professionell kompetensutveckling.<sup>57</sup>

### **Praktiktäna skolforskning kan stärka skolans vetenskapliga grund, professionens kunskapsbas och enskilda lärares kunskap**

Om vetenskapen ska kunna bidra till skolutveckling och professionsutveckling behöver den vara relevant för skolan och yrkesutövningen. Det kan den vara om den utgår från lärares frågor och från undervisningspraktiken.

Praktiktäna skolforskning kännetecknas av ett kunskapsintresse som i första hand avser att bidra med kunskap om hur undervisningen kan utvecklas och förbättras, i syfte att främja barns och elevers utveckling och lärande. Detta innebär att forskningen ska bedrivas i direkt anslutning till undervisningen. Genom att involvera skolans verksamma i forskningsprojekten tillvaratas och integreras professionernas språk, kunskaper och beprövade erfarenheter som därmed på sikt kan utvecklas till en alltmer forskningsbaserad kunskap. Som en konsekvens kan den praktiktäna skolforskningen genom sitt uppbygg också bidra till professionsutveckling för de medverkande lärarna.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> SOU 2018:19 *Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring*, s. 23.

<sup>57</sup> Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*.

<sup>58</sup> SOU 2018:19 *Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring*.

Utredningen om praktikinära skolforskning i samverkan sammanfattar praktikinära forskning med att den är

tydligt kopplad till att förbättra undervisningen så att varje barn/elev/student ges likvärdiga möjligheter att utveckla sina förmågor och bygga kunskap och förståelse för ett livslångt lärande. Den praktikinära forskningen är ett forskningsområde som är starkt kopplat till utvecklingen av lärarnas professionella kunskapsbas.<sup>59</sup>

### **Systematisk skolutveckling kan ske med olika ansatser, ställa olika frågor och generera olika kunskapsresultat**

Med praktikinära forskning kan alltså skolpraktiken beforskas med vetenskapliga metoder. Kunskapen som utvecklas kan i nästa steg komma till användning i undervisningen och i lärares undervisningsutvecklande arbete. Lärare med forskarutbildning fyller en viktig roll i att leda kollegor i sådan skolutveckling. Kunskapen som genereras bidrar också till den sammantagna vetenskapliga kunskapen om skolan.

Men för att förbättra kvaliteten i den svenska skolan räcker det inte med att forskarutbildade lärare bedriver praktikinära forskning. Det systematiska kvalitetsarbetet utgår från att *varje* lärare bedriver skolutveckling där läraren kontinuerligt utvärderar och förbättrar sin undervisning.

Systematisk skolutveckling kan också ske med olika ansatser, såväl kvalitativa som kvantitativa, svara på olika frågor och ge olika kunskapsresultat. Medan vetenskapen, till exempel i form av praktikinära forskning, kan resultera i forskningsresultat som kan vara både praktik- och teoriutvecklande, kan det systematiska undervisningsutvecklande arbete som bedrivs med syftet att utveckla den egna undervisningen bidra till att lärare utvecklar sin *beprövade erfarenhet*. Enligt Skolverket består beprövad erfarenhet av kunskap som har vuxit fram i det vardagliga arbetet i förskola och skola, genom att de verksamma tillsammans prövar och omprövar, diskuterar och kritiskt granskar sin egen verksamhet. Det är alltså professionens egen, gemensamma kunskap som växer fram över tid.<sup>60</sup>

I både praktikinära forskning och i undervisningsutvecklande arbete som sker med syftet att utveckla den egna undervisningen är det kollegiala samarbetet centralt och nödvändigt. På ett sätt kan man också

<sup>59</sup> SOU 2018:19 *Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring*, s. 11.

<sup>60</sup> Skolverket (2022): *Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet*. [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad 2022-08-12).



hävda att de två ansatserna förutsätter varandra, eftersom lärare som ska delta i, eller själva leda, praktikutvecklande forskning behöver erfarenhet av undervisningsutvecklande arbete.

Ett exempel på ett systematiskt angreppssätt för utveckling av undervisningen är så kallad *learning study*. Detta är ett sätt att organisera och systematisera utveckling av undervisningen som kan vara både forskning och skolutveckling. Det är även en form för kollegialt lärande. Om den genomförs med teoretiskt stöd och utifrån tidigare forskning kan den vara vetenskapligt underbyggd och generera vetenskapliga kunskapsresultat, men en learning study kan också genomföras som ren skolutveckling med syftet att utveckla undervisningen.

En fördel med ett sådant angreppssätt är att det inte är bundet till en viss skola eller huvudman. Deltagare kan komma från olika skolor och verksamheter, olika huvudmän samt från olika delar av landet.

### **En rad statliga satsningar kan stärka lärares lärande, professionernas kunskapsbas och skolans vetenskapliga grund**

Under senare år har staten gjort en rad satsningar som kan bidra till att stärka lärares lärande, professionernas kunskapsbas och skolans vetenskapliga grund.

Här sammanfattar utredningen några av dem.

#### *Skolforskningsinstitutet verkar för en skola på vetenskaplig grund*

År 2015 inrättades Skolforskningsinstitutet, som är en statlig myndighet som verkar för att undervisningen i förskolan och skolan bedrivs på vetenskaplig grund. Myndigheten sammanställer forskningsresultat och fördelar forskningsbidrag för praktiktäna forskning av högsta vetenskapliga kvalitet (se vidare kapitel 8).

#### *Försöksverksamheten med praktiktäna forskning (ULF) utvecklar modeller för samverkan mellan högskola och skola*

En förutsättning för att praktiktäna forskning ska komma till stånd är samverkan mellan forskare och lärare som är verksamma i skolan.

Mellan 2017 och 2021 satsade regeringen på en försöksverksamhet med syfte att utveckla och pröva olika modeller för långsiktig

samverkan mellan universitet och högskolor och huvudmän inom skolväsendet kring praktiktäna forskning.<sup>61</sup>

Försöksverksamheten ULF (Utbildning Lärande Forskning) har under försökstiden tagit fram modeller för långsiktig samverkan kring praktiktäna forskning inom skolområdet. Närmare 150 huvudmän och 25 lärosäten har deltagit.

Försöksverksamheten har arbetat med

- aktiviteter för att bedriva och stärka praktiktäna forskning utifrån förskolans och skolans behov
- skapandet av långsiktiga strukturer för att möjliggöra för lärare, lärarstudenter och forskare att kunna samverka i praktiktäna forskning och verksamhetsutveckling
- särskilda anställningar och uppdrag.<sup>62</sup>

Av forskningspropositionen 2020 framgår att regeringen bedömer att satsningen mött förväntningarna och har stora möjligheter att utvecklas. Regeringen anser därför att verksamheten bör fortsätta, och tillförde i budgetpropositionen för 2021 ytterligare medel. Enligt forskningspropositionen innebär detta att fler skolhuvudmän kommer att kunna delta och att samarbetsavtalen mellan lärosäten och skolhuvudmän kan bli mer stabila och långsiktiga.<sup>63</sup>

### *Statsbidrag för praktiktäna forskning och utveckling kan möjliggöra forskning för verksamma lärare*

Under 2021 införde regeringen ett statsbidrag för praktiktäna forskning och utveckling. Med detta ska lärare och förskollärare med forskarutbildning kunna använda en del av sin arbetstid åt praktiktäna forskning och utvecklingsarbete.<sup>64</sup>

Skolverket hanterar statsbidraget inom ramen för sina insatser för att förbereda för det framtida professionsprogrammet. Syftet med statsbidraget är att främja forskning och utvecklingsarbete i skol-

---

<sup>61</sup> Prop. 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

<sup>62</sup> Nationella samordningsgruppen för ULF (2022): *Slutredovisning av försöksverksamhet med praktiktäna forskning (ULF) 2017–2021. Rapport sammanställd av Nationella samordningsgruppen för ULF*.

<sup>63</sup> Prop. 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

<sup>64</sup> Skolverket (2022): *Insatser för fortsatta förberedelser av de framtida professionsprogrammen. Redovisning av regeringsuppdrag*.

väsentet. Statsbidraget riktar sig mot forsknings- och utvecklingsarbete som genererar direkt nytta och användbarhet i verksamheten och som bidrar till att stärka utbildningens vetenskapliga grund. Det kan exempelvis handla om att generera kunskap om barns och elevers utveckling och lärande samt hur detta kan utvecklas i olika undervisningspraktiker. Det kan också handla om att undersöka frågor som berör likvärdighet, demokrati och värdegrund.

*Kollegiala lärprocesser stärker lärares lärande och bidrar till att kunskapen når ända in i klassrummet eller verksamheten*

Satsningarna på praktiktäna forskning är viktiga, inte minst för uppbyggnaden av professionens kunskapsbas. Med förlängningen av försöksverksamheten med praktiktäna forskning (ULF), som övergång till en permanent verksamhet, kan den nå ut ännu bredare i skolväsendet. Samtidigt är det endast ett fåtal av Sveriges lärare som kan medverka i forskning. Samverkan med universitet och högskolor kräver också kapacitet hos såväl lärosätet som på skolverksamhetsnivån. Som utredningen berör på flera ställen i betänkandet är det i dag många huvudmän och skolor, inte minst små sådana, som saknar denna kapacitet, vilket bland annat är en erfarenhet från försöksverksamheten med praktiktäna forskning (ULF).<sup>65</sup>

Det är därför angeläget att det finns fler sätt att stärka utvecklingen av undervisningen. Kollegiala lärprocesser framstår här som en nyckel. Håkansson och Sundberg noterar att det har blivit alltmer uppenbart att uppbyggnaden av lärares individuella och kollektiva lärande och kapacitet är strategiskt viktig för skolor med ambitioner att stödja och förbättra elevers lärande.<sup>66</sup> Med tanke på detta är det positivt att Talis 2018 visar att de svenska högstadielärares samarbete har ökat.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Nationella samordningsgruppen för ULF (2022): *Slutredovisning av försöksverksamhet med praktiktäna forskning (ULF) 2017–2021. Rapport sammanställd av Nationella samordningsgruppen för ULF.*

<sup>66</sup> Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse.*

<sup>67</sup> Skolverket (2014): *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9.* Rapport 408. Skolverket (2019): *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan.* Delrapport 1. Rapport 481.

Men det finns ingen direktlänk mellan det kollegiala lärandet och förändring av undervisningen. För att kollegialt lärande ska kunna påverka undervisningen krävs att det skapas en miljö som stödjer lärande genom förnyelse och experimenterande.<sup>68</sup>

### *De nationella skolutvecklingsprogrammen samlar insatser för bland annat kollegialt lärande*

Flera av 2010-talets statliga skolsatsningar har fokus på det kollegiala lärandet, antingen genom kompetensutvecklingsinsatser eller genom att främja förutsättningarna för kollegialt lärande.

- Inom de nationella skolutvecklingsprogrammen finns en rad insatser för kollegialt lärande, exempelvis *Läsluftet* och *Matematiklyftet*, samt *Specialpedagogik för lärande*. Gemensamt för de ingående modulerna är att teori varvas med kollegial diskussion samt handfast prövande i den egna undervisningspraktiken.
- *Leda kollegialt lärande* är en utbildning för lärare som ska leda grupper som arbetar med de kollegiala insatserna inom de nationella skolutvecklingsprogrammen.
- Med *statsbidragen för karriärsteg för lärare* kan utsedda förstelärare och lektorer bland annat medverka till att stödja lärare att förankra undervisningen i forskning och beprövad erfarenhet, till att skapa förutsättningar för lärare att gemensamt utveckla sin egen praktik och till att lärare tillsammans driver sin egen professionsutveckling.<sup>69</sup>

### **Professionsprogrammet kan erbjuda befintliga satsningar och reformer den systematik som tidigare saknats**

En av de svagheter i det svenska skolväsendet som både OECD och 2015 års skolkommision identifierade var bristen på systematik i svenska lärares professionsutveckling och i de reformer som då sjo-

---

<sup>68</sup> Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*.

<sup>69</sup> Skolverket: *Förstelärarens uppdrag*. [www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/forstelarens-uppdrag](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/forstelarens-uppdrag) (hämtad 2022-05-16).

satts.<sup>70</sup> Båda ansåg att reformerna var bra, men att de införts var och en för sig, och skulle kunna ge större kraft om de hakade i varandra bättre.

Enligt lagrådsremissen om ett nationellt professionsprogram är regeringens avsikt att programmet ska erbjuda ett ramverk som ska bidra till att stärka rektorers, lärares och förskollärares yrkesskicklighet. I skälen för förslagen uttalar regeringen att den anser att:

en formaliserad, gemensam och hållbar struktur för kompetensutveckling och meritering på ett konstruktivt sätt kan förväntas bidra till att både stärka attraktiviteten för skolans professioner samt lärarkårens undervisningsskicklighet och därmed bidra till att kvaliteten i hela skolväsendet höjs. Regeringen anser också, i linje med universitet, att den föreslagna strukturen kan antas skapa bättre förutsättningar för att skollagens krav på ett skolväsende förankrat på vetenskaplig grund kan uppfyllas.<sup>71</sup>

Utredningen instämmer med regeringen, och anser också att det föreslagna professionsprogrammet har potential att erbjuda befintliga satsningar och reformer den systematik som tidigare saknats. Tillsammans med skolmyndigheternas stöd för skolutveckling borde professionsprogrammet kunna bidra till att stärka såväl skolprofessionerna som undervisningens kvalitet och skolans vetenskapliga grund. Exempelvis borde programmet kunna samspela med myndigheternas stärkta regionala närvaro och kvalitetsdialogerna, och därmed bidra till förbättrad skolutveckling. I kommande avsnitt ger vi exempel på hur detta kan gestalta sig. När det gäller stärkt vetenskaplig grund kan vi se vinster med att låta insatser inom professionsprogrammets ramverk vila på Skolforskningsinstitutets forskningssammansällningar, och på forskningsresultat från praktikinära forskning finansierad med medel som fördelats av institutet.

Med en statlig huvudman finns också möjligheten att samarbetet mellan skolan och andra statliga aktörer, såsom universitet och högskolor, underlättas, exempelvis i praktikinära forskning. Vi anser också att universitet och högskolor genom samverkan med den statliga huvudmannen och enskilda huvudmän kan få återkoppling som gäller studenternas lärande under lärarutbildningen. Med en helhetssyn på lärares lärande under hela lärarkarriären kanske vissa kunskaper och

---

<sup>70</sup> Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Dnr U2021/03373. OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: an OECD Perspective*. SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

<sup>71</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022, s. 27.

färdigheter kan få mer fokus under lärarutbildningen medan andra kräver mer lärarerfarenhet och bättre kan utvecklas inom professionsprogrammet?

Vidare anser vi att en förutsättning för att professionsprogrammet ska erbjuda den systematik som behövs är att det bygger in och förhåller sig till befintliga insatser för lärares professionsutveckling. Exempelvis föreslår regeringen i lagrådsremissen att karriärstegsreformen ska kopplas till det nationella meriteringssystemet. Det framgår också att insatser för kollegialt lärande kan komma att vara en del av den framtida strukturen för kompetensutveckling och ligga till grund för meritering (det är dock, som nämns ovan, Rådet för professioner i skolväsendet som har till uppgift att bistå Skolverket i arbetet med att ta fram innehållet i en nationell struktur för kompetensutveckling).<sup>72</sup>

Hur kan då denna systematiska professionsutveckling gestalta sig för enskilda lärare i framtiden?

*Professionsprogrammet kan utgöra en röd tråd mellan kompetensutveckling, meritering och utvecklingsarbete som når ända in i klassrummet eller verksamheten*

Utredningen föreställer sig att en lärares väg genom professionsprogrammet i framtiden skulle kunna se ut så här:

- En lärare deltar i insatser som kan komma att ingå i professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling, till exempel moduler för kollegialt lärande, eller en poänggivande kurs på ett universitet eller en högskola.
- Läraren använder deltagandet som grund för meritering inom professionsprogrammet (tillsammans med övriga krav för meritering).
- Läraren, som nu är meriterad på en av de kommande meriteringsnivåerna (som inte kräver examen på forskarnivå), kan utses till förstelärare.
- Som förstelärare handleder läraren sina kollegor i utvecklingen av undervisningen. Forskningssammanställningar från Skolforskningsinstitutet finns tillgängliga som underlag.

---

<sup>72</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

- Läraren utvecklar sig som handledare genom att gå den utbildning för att leda kollegialt lärande som den systemansvariga myndigheten erbjuder.

De lärare som deltagit i någon form av professionsutvecklande insats kommer att ha med sig såväl teoretiska som praktiska kunskaper till sin undervisningspraktik. Lika viktiga är processkunskaperna från själva utvecklingsarbetet, vilka kommer att kunna användas i handledning i skolutveckling, som mentor åt en nyexaminerad lärare, eller som vfu-handledare. Det är rentav tänkbart att stärkt kompetens och möjligheten till meritering kan bidra till att fler lärare i och med professionsprogrammet väljer att bli vfu-handledare, och att vfu-platserna därmed blir fler och mer kvalitativa. Professionsprogrammet kan då bidra till fler utbildade lärare på ett mer direkt sätt än enbart genom att stärka attraktionskraften i yrket.

På så sätt kan professionsprogrammet utgöra en röd tråd mellan kompetensutveckling, meritering och ett utvecklingsarbete som når ända in i klassrummet. Den enskilda lärarens yrkesskicklighet stärks, liksom lärargruppens och organisationens.

*Programmet kan också stärka den vetenskapliga grunden och professionens kunskapsbas*

I lagrådsremissen formulerar regeringen att professionsprogrammets föreslagna struktur kan antas skapa bättre förutsättningar för att skollagens krav på ett skolväsende förankrat på vetenskaplig grund kan uppfyllas. Vidare lyfter regeringen att ett nationellt och sammanhållet professionsprogram bland annat förväntas stärka evidensbaserad fortbildning, lärosätens roll i professionsutvecklingen och samarbete mellan akademi och skola samt ha möjlighet att bidra till en förbättring av både skolans kvalitet och professionernas arbetsvillkor.<sup>73</sup>

Även utredningen anser att professionsprogrammet, genom den systematik det kan erbjuda, har potential att i samspel med forskningen bidra till att utöka professionens kunskapsbas, och dessutom till att utveckla undervisningen.

---

<sup>73</sup> Ibid.

Så här föreställer vi oss att en sådan väg genom professionsprogrammet skulle kunna se ut:

- En lärare studerar poänggivande högskolekurser som kan komma att ingå i professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling, och som kan komma att ge grundläggande eller särskild behörighet till forskarutbildning.
- Inom ramen för den högre utbildningens ordinarie verksamhet
  - ansöker läraren till forskarutbildning vid ett lärosäte och antas
  - bedriver läraren avhandlingsarbete i form av praktiktäna forskning utifrån frågor läraren har med sig från sin undervisningserfarenhet
  - avlägger läraren examen med en avhandling som bidrar med kunskaper som utökar professionens kunskapsbas.
- Den nu forskarutbildade läraren ansöker om att meritera sig inom professionsprogrammet på den meriteringsnivå som förutsätter en examen på forskarnivå.
- Läraren, som nu är meriterad på den meriteringsnivå som förutsätter en examen på forskarnivå, kan utses till lektor.
- Som lektor leder läraren utveckling av undervisningen. Forsknings-sammanställningar från Skolforskningsinstitutet finns tillgängliga som underlag, till exempel för forskningscirklar.
- Läraren bedriver och leder också praktiktäna forskning. Medel för forskning kan sökas från Skolforskningsinstitutet. Med hjälp av statsbidraget för praktiktäna forskning och utveckling kan läraren få arbetstid avsatt för arbetet. Via verksamheten med praktiktäna forskning (ULF) knyts skolan samman med universitet och i gemensamma projekt.



## Staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskap och erfarenhet från olika typer av professionsutveckling bidrar till att utveckla undervisningen

Syftet med det föreslagna professionsprogrammet är att utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och därigenom öka likvärdigheten i utbildningen för eleverna.<sup>74</sup> Som beskrivs ovan anser utredningen att professionsprogrammet dessutom har potential att utgöra den systematik som behövs för att knyta samman olika insatser för professionsutveckling. Det gäller både statliga insatser som initieras av regeringen, myndigheter eller Rådet för professioner i skolväsendet, och sådana som initieras i samverkan mellan universitet och högskolor och huvudmän. Exempelvis kan den praktikinära forskningen förväntas samspela med det nationella professionsprogrammet, även om själva forskningen inte formellt är en del av professionsprogrammet. Samspelet kan bland annat ske genom att lärare inom ramen för professionsprogrammet skaffar sig behörighet för forskarutbildning, och genom att forskningsresultat från den praktikinära forskningen bidrar till kompetensutvecklingsutbudet och i förlängningen till professionens kunskapsbas.

Men för att den kunskap och de erfarenheter som lärare utvecklar inom olika professionsutvecklande insatser ska komma eleven till del, måste de införlivas i skolpraktiken. Vi gör därför bedömningen att staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där dessa kunskaper och erfarenheter bidrar till att utveckla undervisningen. Staten bör därmed främja lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling så att fler lärare än i dag får möjlighet att delta antingen i praktikinära forskning eller annan systematisk utveckling av undervisningen. Detta bör bland annat innebära högre krav på huvudmän, fortsatt stöd till försöksverksamheten med praktikinära forskning (ULF) och att den systemansvariga myndigheten får i uppgift att stödja lärare i att utveckla och dokumentera den beprövade erfarenheten.

---

<sup>74</sup> Ibid.

*Högre krav bör ställas på huvudmän att medverka i undervisningsutvecklande forskning och utveckling samt vfu*

Lärarnas möjligheter att arbeta med undervisningsutvecklande forskning och utveckling är i dag i hög utsträckning en fråga om vilka förutsättningar som finns hos huvudmannen och den specifika skolan eller verksamheten. Det handlar om hur huvudmannen prioriterar resurserna, hur den organiserar och bemannar verksamheten samt hur den bedriver det systematiska kvalitetsarbetet. Även vid ett fullgånget förstatligande kommer huvudmannens roll att vara central.

Men för att undervisningsutvecklande forskning och utveckling ska komma till stånd kan huvudmän och skolor inte stå ensamma: samverkan med universitet och högskolor och med andra huvudmän är central. Som utredningen har beskrivit ovan är den nu förlängda försöksverksamheten med praktiktäna forskning (ULF) ett initiativ som bidrar till att underlätta denna samverkan. Vi gör bedömningen att regeringen bör fortsätta stödja denna verksamhet så att ännu fler lärare får möjlighet att medverka i praktiktäna forskning.

Det krävs också att huvudmännen tar sitt ansvar och medverkar i samverkan med såväl andra huvudmän som med universitet och högskolor. Det faktum att de offentliga skolorna, och verksamheterna inom komvux, vid ett fullgånget förstatligande kommer att ha en och samma huvudman, borde innebära att samverkan med statliga universitet och högskolor underlättas.

Mot bakgrund av detta gör vi bedömningen att högre krav bör ställas på huvudmän att medverka i samverkan om forskning och utveckling samt verksamhetsförlagd utbildning (vfu). Detta bör gälla både staten och de enskilda huvudmännen. Om kraven ska regleras som en skyldighet i skollagen bör det utredas.

Som nämns i kapitel 7 har statliga utredningar, forskare, och även regeringen, uttalat att det behövs mer forskning om komvux så att kvalitet och evidens kan säkerställas och utvecklas framgent. Vi instämmer i detta och gör bedömningen att alla aktörer som på något sätt ansvarar för, eller samverkar om, forskning och utveckling i skolan, bör uppmärksamma komvux i högre utsträckning än i dag.

*Den systemansvariga myndigheten bör stödja lärare i att utveckla och dokumentera den beprövade erfarenheten*

För att så många lärare som möjligt ska kunna dra nytta av de kunskaper som genereras i olika typer av systematisk utveckling av undervisningen, både sådan som sker med en vetenskaplig ansats och sådan som sker med syftet att utveckla den egna undervisningen, är det nödvändigt att kunskaperna formuleras och kommuniceras. I fallet med den praktiktäna forskningen sker detta i etablerade processer där resultat diskuteras i seminarier och konferenser och i många fall publiceras i vetenskapliga tidskrifter. Som nämnts ovan arbetar Skolforskningsinstitutet med att sammanställa och tillgängliggöra resultaten för skolans professionella. Även Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten har i uppgift att sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning (se vidare kapitel 16).

Men de kunskaper som genereras i grupper av lärare som i kollegialt arbete bedriver undervisningsutveckling som inte har vetenskapliga syften, utan som sker för att förbättra den egna undervisningen, stannar inte sällan hos de deltagande lärarna. Utredningen anser att även denna kunskap i högre utsträckning än i dag borde synliggöras, formuleras och spridas.

Vi bedömer därför att den systemansvariga myndigheten bör få till uppgift att möjliggöra att fler lärare får utveckla och dokumentera beprövad erfarenhet. För att erfarenhet ska kunna kallas beprövad krävs, enligt Skolverket

att undervisningen eller verksamheten problematiseras och prövas på ett strukturerat sätt. För att få syn på det som görs och vad det leder till ska arbetet dokumenteras i någon form. Dokumentationen gör också att arbetet kan diskuteras med andra och spridas vidare.<sup>75</sup>

Den systemansvariga myndigheten bör därför ge stöd för systematisk kollegial utveckling, utprovning av undervisningsmetoder och dokumentation av dessa.

Vilken erfarenhet som ska anses som beprövad är en fråga som myndigheten då kommer att behöva arbeta vidare med. I det arbetet kan det vara gynnsamt att ta del av erfarenheter från andra yrkesgrupper, inom och utanför skolan, när det gäller att bepröva erfarenhet. På Skolverkets webbplats finns tre rapporter om skolchefers be-

---

<sup>75</sup> Skolverket (2022): Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad 2022-08-12).

prövade erfarenhet, som mynnar ur en pilotverksamhet som myndigheten genomfört tillsammans med sina skolchefsnätverk.<sup>76</sup> Liknande pilotverksamheter skulle kunna generera ny kunskap utifrån lärares erfarenheter. Det skulle också kunna vara värdefullt att ta del av erfarenheter från yrkesgrupper utanför skolan, till exempel från hälso- och sjukvårdsområdet, när det gäller att bepröva erfarenhet.

För att stödet för systematisk kollegial utveckling, utprovning av undervisningsmetoder och dokumentation av dessa ska bli verkningsfullt bör det byggas in i professionsprogrammet. Det kan till exempel handla om att befintliga kollegiala insatser, såsom Läslyftet, vidareutvecklas, om myndigheten och Rådet för professioner i skolväsendet bedömer att de ska ingå i den nationella strukturen för kompetensutveckling. Vidare kan det handla om att myndigheten inom ramen för det kommande meriteringssystemet ger stöd för att formulera och dokumentera den beprövande erfarenheten. På så vis kan den dokumenterade utvecklade beprövade erfarenheten både bidra till lärarens meritering inom professionsprogrammet och vara användbar för andra än de individer som genomfört det aktuella undervisningsutvecklande arbetet.

För att den utvecklade och dokumenterade beprövade erfarenheten ska nå ut brett och komma många lärare (och elever) till del anser vi att den systemansvariga myndigheten också bör främja lärares möjligheter att sprida erfarenheten. Myndigheten skulle exempelvis i kvalitetsdialogerna kunna förmedla kontakt mellan huvudmän och lärosäten, och mellan olika skolor, som i sin tur kan skapa mötesplatser där lärare delar sina resultat med andra lärare. Spridning skulle också kunna ske i myndighetens ordinarie spridning av forskning och kunskap, och i utvecklingen av fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser.

*Den systemansvariga myndigheten bör särskilt fokusera på huvudmän, skolenheter och verksamheter med svaga förutsättningar för ett systematiskt undervisningsutvecklande arbete*

Möjligheterna för huvudmän, skolor och verksamheter att bedriva ett systematiskt undervisningsutvecklande arbete handlar inte bara om organisation och prioriteringar i verksamheten. Som utredningen visar

---

<sup>76</sup> Ibid.

på olika ställen i betänkandet, har huvudmän, skolor och verksamheter i dagens system också varierande kapacitet och förutsättningar. Vissa huvudmän, exempelvis i storstäder, har egna verksamheter för forskning och utveckling, medan andra inte har förutsättningar för det. Ett hinder kan vara att huvudmannen är liten och därmed saknar kapacitet. Ett annat hinder kan vara ett geografiskt läge som gör det svårt att rekrytera skickliga lärare som kan bidra i skolutvecklingen. Brist på behöriga lärare gör det också svårt för huvudmän och rektorer att avvara dessa från undervisningen. Dessutom kan långa avstånd från lärosäten försvåra samverkan om praktiktära forskning och rekrytering av forskarutbildade lärare.

Vid ett fullgånget förstatligande av skolan kommer alla offentliga skolor, och verksamheter inom komvux, att ha en och samma huvudman. Samtidigt kommer huvudmän, skolenheter och verksamheter i glesbygd sannolikt även då att ha sämre förutsättningar för forskning och utveckling än i storstadsområden. Många enskilda huvudmän kommer också fortfarande att vara små och kan bestå av en enda skola. Att åstadkomma systematisk utveckling av undervisningen kan då vara en utmaning.

För att jämna ut förutsättningarna gör vi bedömningen att den systemansvariga myndigheten i sitt stöd och sina främjande insatser för det systematiska undervisningsutvecklande arbetet särskilt bör fokusera på huvudmän, skolenheter och verksamheter med svaga förutsättningar, exempelvis i glesbygd.

Som nämns ovan är medverkan i olika typer av samverkan central för att huvudmän ska få till stånd forskning och utveckling. Genom samverkan med andra huvudmän kan också skolor, verksamheter och huvudmän som i den egna verksamheten saknar kompetens för forskning och utveckling ändå få tillgång till sådan kompetens. Den systemansvariga myndigheten kan här spela en viktig roll i att sammanföra skolenheter, verksamheter och huvudmän med varandra.

### 14.1.3 Staten bör säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa inom komvux

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör staten säkerställa att lärare inom kommunal vuxenutbildning (komvux) har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna, enligt komvux särskilda förutsättningar. Behov finns både av stärkt generell didaktisk kompetens avseende komvux och vuxnas lärande, och av specialiserad didaktisk kompetens på området.

Universitet och högskolor med examenstillstånd för ämnes- och yrkeslärarutbildningar bör därför se till att dessa utbildningar förbereder alla studenter för att undervisa inom komvux.

Vidare bör den systemansvariga myndigheten säkerställa att kompetensutvecklingsutbudet som myndigheten ansvarar för innehåller insatser som är relevanta för lärare inom komvux, enligt de didaktiska krav som skolformen ställer.

I kapitel 2 och 7 klargör utredningen att förutsättningarna för undervisning inom komvux på flera sätt skiljer sig från skolformer som riktar sig till barn och unga. Komvux särskilda förutsättningar ger, enligt flera utredningar och myndighetsrapporter, konsekvenser för undervisningen som borde avspeglas i kompetensutvecklingsutbudet.<sup>77</sup>

Ändå kommer Komvuxutredningen fram till att det i dag finns ett ouppfyllt kompetensbehov inom komvux, särskilt som kunskapsbildningen om komvux är otillräcklig, och lärarutbildningarna i låg utsträckning förbereder blivande lärare för undervisning inom skolformen. Även andra utredningar och myndigheter pekar på behovet av kompetensutveckling. Men endast en liten del av den statliga kompetensutveckling som erbjuds lärare inom komvux utgår från skolformens särskilda förutsättningar. I stället är lärarna i hög utsträckning hänvisade till generell kompetensutveckling för alla lärare.<sup>78</sup>

Vissa huvudmän tar fram och genomför egen kompetensutveckling för lärare inom komvux. Som vi har nämnt på många ställen i betänkandet skiljer sig dock kapaciteten mellan olika huvudmän. Skolinspektionen har också visat att det är ovanligt att huvudmannen be-

<sup>77</sup> Skolinspektionen (2022): *Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning*. SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. SOU 2020:66. *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>78</sup> Ibid.

driver ett strategiskt kompetensutvecklingsarbete utifrån komvux behov.<sup>79</sup> Lärarna inom komvux är därför i många fall även hos huvudmännen hänvisade till generella satsningar för alla lärare.

Mot bakgrund av dessa förhållanden anser utredningen att det i dagens system finns risk för att det ouppfyllda kompetensbehovet medför likvärdhetsproblem, det vill säga att kvaliteten i undervisningen skiljer sig mellan olika huvudmän.

Vid ett fullgånget förstatligande av skolan kommer staten att vara huvudman för komvux. För att ge förutsättningar för stärkt kvalitet och högre likvärdighet inom skolformen bedömer utredningen att staten bör säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna inom komvux, enligt skolformens särskilda förutsättningar. Behov finns både av stärkt generell didaktisk kompetens avseende komvux och vuxnas lärande, och av specialiserad didaktisk kompetens på området.

*Alla studenter på yrkes- och ämneslärarutbildningen bör få kunskaper för att undervisa inom komvux*

När det gäller generell kompetensförstärkning avseende komvux och vuxnas lärande gör utredningen bedömningen att universitet och högskolor med examenstillstånd för ämnes- och yrkeslärarutbildningar bör se till att dessa utbildningar förbereder alla studenter för att undervisa inom komvux. Enligt en rapport från Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har komvux och vuxnas lärande en undanskymd plats på både ämnes- och yrkeslärarutbildningen. Bristerna gäller såväl innehållet i den utbildningsvetenskapliga kärnan som den verksamhetsförlagda utbildningen och de ämnesinriktade studierna.<sup>80</sup> Ändå har dessa två utbildningar enligt respektive examensordning i uppdrag att ge studenterna ”sådan kunskap och förmåga som krävs för att självständigt arbeta som yrkes- eller ämneslärare i den verksamhet som utbildningen avser”.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Skolinspektionen (2022): *Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.*

<sup>80</sup> Universitetskanslersämbetet (2021): *Hur förbereder lärarutbildningarna för arbete i den kommunala vuxenutbildningen?* Redovisning av ett regeringsuppdrag.

<sup>81</sup> Högskoleförordningen (1993:100), bilaga 2, examensordningen för ämneslärarexamen respektive yrkeslärarexamen.

Vi anser att det är angeläget att alla studenter på ämneslärar- och yrkeslärarutbildningarna får kunskaper för att kunna undervisa inom komvux. Som kommer att framgå senare i avsnittet anser vi att det finns behov av möjligheter för examinerade ämnes- och yrkeslärare att bygga på sin examen med en specialisering för undervisning inom komvux. Men även lärare som inte väljer att specialisera sig för komvux kan under kortare eller längre perioder komma att undervisa inom skolformen. Sådana tillfällen uppstod exempelvis i mitten av 2010-talet, då rekryteringsbehovet inom sfi var mycket stort till följd av flyktinginvandringen. Nu, i början av 2020-talet, talar många om kompetensförsörjningen till industrin som en stor utmaning, och gymnasial yrkesutbildning inom komvux lyfts fram som en lösning. Samtidigt pekar Skolverkets prognos över framtida lärarbehov ut yrkeslärare som en av de lärarkategorier där bristen på behöriga lärare kommer att vara störst fram till 2035.<sup>82</sup>

För att komvux ska kunna uppfylla dessa högt ställda förväntningar krävs att där finns lärare med kompetens för att undervisa vuxna. Behovet av kunniga lärare inom komvux handlar därmed inte bara om kompetensförsörjningen till skolan, utan lika mycket om kompetensförsörjningen till arbetslivet.

*Den systemansvariga myndigheten bör se till att det finns kompetensutvecklingsinsatser som är relevanta för lärare inom komvux*

Det är alltså angeläget att alla ämnes- och yrkeslärare under sin lärarutbildning får kunskaper som förbereder dem för att undervisa inom komvux. Men, mot bakgrund av att många ämnes- och yrkeslärare som redan har examinerats inte har förberetts för undervisning inom komvux, behöver verksamma lärare inom komvux få kompetensutveckling. Som framgår av kapitel 7 erbjuder Skolverket på sin lärportal viss kompetensutveckling som särskilt tagits fram för komvux. Ett exempel är modulen Grundläggande litteracitet för vuxna, ett annat kursen Flexibla studieformer inom kommunal vuxenutbildning.<sup>83</sup> Utbudet av kompetensutveckling som är relevant utifrån kom-

---

<sup>82</sup> Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

<sup>83</sup> Skolverket (2022): Lärportalen. Alla moduler.

<https://larportalen.skolverket.se/#/moduler/alla/alla/alla> (hämtad 2022-09-02).



vux särskilda förutsättningar är dock begränsat, vilket både Komvux-utredningen och KLIVA-utredningen påtalat.<sup>84</sup>

Utredningen gör i avsnitt 14.1.1 bedömningen att den systemansvariga myndigheten, vid ett fullgånget förstatligande, bör få till uppgift att säkerställa att det finns ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet för lärares och rektorers professionsutveckling. Vi bedömer vidare att den systemansvariga myndigheten i detta arbete bör säkerställa att kompetensutvecklingsutbudet innehåller insatser som är relevanta för lärare inom komvux, enligt de didaktiska krav som skolformen ställer. Om rådet för professioner i skolväsendet och den systemansvariga myndigheten anser det som relevant kan dessa gärna ingå i professionsprogrammets utbud och vara meriterande. Enligt lagrådsremissen med förslag om ett nationellt professionsprogram kan vissa lärargrupper ha specifika behov av yrkesutvecklande kompetensutveckling, exempelvis lärare i yrkesämnen.<sup>85</sup> Vi anser att lärare inom komvux, både yrkeslärare och ämneslärare, är en sådan grupp. Om insatserna dessutom är allmänt sökbara, och ingår i ett öppet utbud, skulle de även kunna vara tillgängliga för yrkeskunliga personer inom arbetslivet som undervisar inom yrkeshögskolan.

Det vore också bra om genomgångna kompetensutvecklingsinsatser kan tillgodoräknas inom en möjlig framtida specialisering för undervisning inom komvux som vi beskriver i nästa avsnitt.

*Det finns behov av möjligheter för examinerade lärare att bygga på sin examen med specialisering för undervisning inom komvux*

Ovan talar vi om en generell förstärkning av komvuxspecifik kompetens inom lärarutbildning och kompetensutveckling. Men för att åtgärda det ouppfyllda kompetensbehovet inom komvux anser utredningen att det också krävs en kraftfullare didaktisk förstärkning. Det behövs lärare med specialistkunskaper om undervisning inom komvux som kan stötta verksamheterna didaktiskt på både kort och lång sikt, och som kan bidra till att den eftersatta utvecklingen av undervisningen inom komvux tar fart. Utredningen anser därför att det finns

<sup>84</sup> SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. SOU 2020:66. *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>85</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

behov av möjligheter för examinerade lärare att bygga på sin examen med utbildning som ger specialisering för undervisning inom komvux.

Regeringen kan därför överväga att ge några lärosäten i uppdrag att ta fram och genomföra en försöksverksamhet där examinerade lärare kan bygga på sin examen med en utbildning som innebär specialisering för undervisning inom komvux. Syftet med försöksverksamheten skulle vara att dels säkerställa lärarkompetensen inom komvux, dels stimulera universitet och högskolor att erbjuda kurser om vuxnas lärande både inom och utanför lärarutbildningarna. Om regeringen väljer att gå vidare med detta behöver försöksverksamheten finansieras. Över tid är det dock, enligt utredningen, rimligt att verksamheten finansieras inom ramen för högskolors och universitets ordinarie anslag.

Utbildningen skulle, liksom speciallärarutbildningen, kunna finnas tillgänglig inom det kommande professionsprogrammets struktur för kompetensutveckling, om den systemansvariga myndigheten och Rådet för professioner i skolväsendet anser att det är lämpligt.

Om specialiseringen dessutom skulle ligga till grund för meritering inom professionsprogrammet skulle meriterade lärare med specialisering för undervisning inom komvux kunna utnämnas till förstelärare med uppdrag att exempelvis leda kollegialt lärande, vara mentorer för nya lärare och handleda vfu-studenter. Vissa sådana lärare kanske väljer att gå vidare till att bedriva praktisknära forskning, och kan då bidra till att utveckla den i dag knappa kunskapsbildningen om komvux som bland annat Komvuxutredningen påtalar.

Möjligheten till specialisering skulle därmed kunna utgöra ett kraftfullt bidrag till att åtgärda det ouppfyllda kompetensbehovet inom komvux, både i verksamheterna och inom lärarutbildningen. På sikt skulle en sådan satsning även kunna bidra till att bygga ut professionens kunskapsbas, och till att göra det mer attraktivt att bli lärare inom komvux.

Vi anser att en framtida utbildning som leder till specialisering för undervisning inom komvux, liksom speciallärarutbildningen, borde kräva en lärarexamen eller motsvarande för behörighet. Omfattning, former och innehåll för denna utbildning kan utredas vidare.

#### 14.1.4 En statlig myndighet bör få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör staten, inom ramen för sitt systemansvar, öka sitt ansvarstagande för kompetensförsörjningen till skolan.

En statlig myndighet bör därför få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. Det bör vara den systemansvariga myndigheten som får detta ansvar. I ansvaret bör ingå att ha överblick över skolans kompetensbehov, samverka med relevanta aktörer och stödja skolans huvudmän i den strategiska kompetensförsörjningen.

Myndigheten bör

- ansvara för prognoser över behovet av lärare och förskollärare och bredda dessa till att också innefatta analyser av skolans kompetensbehov utöver lärare. Vidare bör den systemansvariga myndigheten klarlägga vilka yrkesroller som behövs i skolor och i verksamheter inom kommunal vuxenutbildning (komvux) utöver lärare och skolledare, vilka kompetenskrav som bör ställas på dem samt om krav på kvalifikationer i form av viss utbildning bör ställas för dessa yrkesroller.
- samverka med andra relevanta myndigheter och aktörer, till exempel universitet och högskolor, om kompetensförsörjningen till skolan samt samla, sammanställa och tillgängliggöra information från dessa aktörer.
- stödja skolans huvudmän i arbetet med strategisk kompetensförsörjning, i synnerhet i perioder då elevantalen fluktuerar. Stödet bör särskilt fokusera på områden där huvudmän, skolenheter och verksamheter har svåra förutsättningar för rekrytering, exempelvis utsatta områden och glesbygd.
- genomföra insatser för lång- och kortsiktig kompetensförsörjning till skolan samt ta fram förslag till insatser för kompetensförsörjningen till skolan på nationell och regional nivå. Insatser för att öka läraryrkets attraktionskraft bör utgå från prognoserna över behovet av lärare och förskollärare, och omfatta skolformer, ämnen och lärarkategorier där brist beräknas uppstå.

Som framgår av kapitel 2 och 7 är kompetensförsörjningsfrågan en stor utmaning för skolväsendet både på kort och lång sikt. Även om elevantalen nu minskar väntas fortsatt brist på lärare.

Till stor del handlar kompetensförsörjningsfrågan om att säkerställa att det finns tillräckligt många legitimerade och behöriga lärare i skolor, och i verksamheter inom komvux, och att det finns rektorer som kan leda verksamheten. Detta arbete syftar både till utbildning av hög kvalitet, och till ökad likvärdighet. Enligt Skolverket är det tydligt att det finns skillnader i elevers tillgång till utbildade lärare, vilket påverkar likvärdigheten och förutsättningarna för undervisning av god kvalitet. Skillnaderna är tydligt kopplade till var i landet eleverna går i skolan, och till föräldrarnas utbildningsbakgrund.<sup>86</sup>

Men kompetensförsörjningsfrågan handlar inte bara om att rekrytera fler till läraryrket, eller hur huvudmän kan rekrytera fler till de egna skolorna – lika viktigt är att värna de verksamma lärarnas tid. Särskilt vid lärarbrist är det angeläget att de behöriga lärare som finns används till sådana uppgifter som verkligen kräver en utbildad lärare. Arbetstiden får inte bindas upp av sådant som tar tid från undervisningsprocessen, till exempel onödiga dokumentation, administration som skulle kunna minskas med mer effektiva it-verktyg, eller uppgifter som andra yrkesgrupper kan utföra.

Under senare år har också annan pedagogisk personal, i form av exempelvis lärarassistenter och yrkesgrupper med beteendevetenskaplig kompetens, ökat i skolorna. Den huvudsakliga anledningen är sannolikt att lärarna behöver avlastning. Men annan pedagogisk personal kan också *tillföra* kompetens till skolorna.

Vidare ingår också yrkesgrupper med annan kompetens än pedagogisk i skolans personal, och utredningen konstaterar att det råder brist även på andra yrkesgrupper, exempelvis elevhälsopersonal samt studie- och yrkesvägledare.

Vi har därför ett brett anslag i kompetensförsörjningsfrågan. I stället för att begränsa oss till läraryrket lämnar vi bedömningar som gäller *kompetensförsörjningen till skolan*.

---

<sup>86</sup> Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1.

## Ansvaret för kompetensförsörjningen till skolan är fördelat på många aktörer

För att säkerställa kompetensförsörjningen till skolan måste alla aktörer med ansvar för skolan samlas runt frågan. I dag har ingen myndighet ett övergripande ansvar. I stället är det fördelat på många aktörer. Inte heller finns det någon etablerad branschkonstellation som hanterar kompetensförsörjningsfrågorna på skolans område, något som finns i näringslivet och i andra delar av offentlig sektor, exempelvis inom vård och omsorg.

Kompetensförsörjningsarbetet måste ske på både kort och lång sikt. Det långsiktiga arbetet utgörs till stor del av lärarutbildning, vilket redan i dag är ett statligt ansvar. Men för att verksamheten ska kunna bedrivas i skolor, och i verksamheter inom komvux, är även det kortsiktiga kompetensförsörjningsarbetet, som i dagens system till stor del bedrivs av huvudmän och enskilda utbildningsanordnare, av stor vikt.

Här beskriver vi olika aktörers roller i kompetensförsörjningen, utifrån hur det ser ut i dag.

### *I kompetensförsörjningen "här och nu" är huvudmännen och de enskilda utbildningsanordnarna nyckelaktörer*

På kort sikt handlar kompetensförsörjningen till skolan om att bemanna skolor och verksamheter inom komvux med rätt kompetens, och att se till att arbetsmiljön och förutsättningarna för arbetet är så goda att de professionella stannar i sina tjänster och i yrkena. Vid ett fullgånget förstatligande kommer detta ansvar att vara den statliga huvudmannens samt de enskilda huvudmännens respektive utbildningsanordnarnas.

Skollagen ställer krav på att endast legitimerade och behöriga lärare ska bedriva undervisning, och att rektorer ska ha pedagogisk insikt från både utbildning och erfarenhet. Att bemanna skolor, och verksamheter inom komvux, är minst sagt en stor utmaning när elevantalen ökar och det saknas behöriga lärare. Undervisningen kan inte ställas in bara för att det är lärarbrist. I motsatt läge, när elevantalen i stället minskar, riskerar huvudmännen att stå med överkapacitet.

I dag är de vanligaste insatserna huvudmän och rektorer gör på lärarförsörjningsområdet olika rekryteringsaktiviteter och satsningar

på behörighetsgivande utbildning. Av Skolinspektionens kartläggning från 2015 av huvudmäns och skolledares arbete med att säkra tillgången till behöriga lärare och förskollärare för undervisningen, framgår att huvudmän och rektorer många gånger har ett ostrukturerat tillvägagångssätt vad gäller att tillgodose nuvarande och förutse framtida rekryterings- och kompetensutvecklingsbehov. Endast hälften av huvudmännen som besvarat Skolinspektionens enkät uppger att de har någon form av central samordning av kompetensutvecklingsinsatser.<sup>87</sup>

Det finns förstås också huvudmän och rektorer som bedriver ett strukturerat och strategiskt arbete med kompetensförsörjning, många gånger i samverkan med universitet och högskolor. Ett exempel från senare år är initiativ till arbetsintegrerad lärarutbildning, där lärarstudenter anställs i skolor på deltid och kombinerar arbetet som lärare med lärarutbildning. Arbetsintegrerad lärarutbildning fanns 2022 på ett tiotal orter.<sup>88</sup>

Utredningen kan också konstatera att kompetensförsörjningsutmaningen synliggör de skilda förutsättningar och den varierande kapacitet som råder hos dagens huvudmän och anordnare. Som vi tidigare nämnt slår lärarbristen hårdare mot huvudmän och skolor som har svårt att rekrytera lärare, nämligen skolor på landsbygden och skolor med en mindre gynnsam elevsammansättning. Dessutom är det ovanligt att huvudmän har ett väl fungerande arbete med att stärka lärarresurser och stimulera rekrytering i skolor med utmaningar.

### *Skolverket stödjer huvudmännen i det strategiska kompetensförsörjningsarbetet*

I dag erbjuder staten genom Skolverket stöd till huvudmännen i deras arbete med att hantera läraryförsörjningen. Skolverket ska vidare bidra till att alla som är verksamma som lärare och förskollärare har goda förutsättningar att utföra sitt arbete.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Skolinspektionen (2015): *Kompetensförsörjningen – en nyckelfråga för skola och Förskola*. Dnr 402–2014:4207.

<sup>88</sup> Lärarutbildning.nu (2022): *Arbetsintegrerad lärarutbildning*. <https://lararutbildning.nu/aiu/> (hämtad 2022-05-16).

<sup>89</sup> Förordningen med instruktion för Statens skolverk.

Inom ramen för detta uppdrag har Skolverket tagit fram flera stöd för huvudmännen.<sup>90</sup> Koll på kompetens heter ett självvärderingsverktyg som är avsett att främja och underlätta huvudmäns och rektorers arbete med kompetensförsörjning.<sup>91</sup> Andra exempel är ett stödmaterial för introduktion av obehöriga lärare och förskollärare<sup>92</sup> samt en vägledning för inventering av lärares avlastningsbehov.<sup>93</sup>

Skolverket ansvarar också för insatser för fortbildning och vidareutbildning som en huvudman kan använda för att utveckla befintlig personal. Genom behörighetsgivande utbildning inom Lärarlyftet kan en lärare utbilda sig för att bli behörig i ett till ämne, eller vidareutbilda sig till speciallärare.<sup>94</sup>

Vidare hanterar Skolverket statsbidrag som kan användas för att stärka kompetensen på skolor, och inom komvux. Exempelvis kan statsbidrag för fortbildning underlätta medan läraren skaffar sig behörighet i ett till ämne inom Lärarlyftet.<sup>95</sup> I vissa fall ersätter statsbidragen en del av kostnaderna för vikarier. Ett annat exempel på statsbidrag som kan underlätta kompetensförsörjningen är olika bidrag som kan användas för personalförstärkning. Dit hör statsbidraget för lärarassistenter samt statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.<sup>96</sup> Även statsbidraget för karriärsteg är tänkt att bidra till huvudmännens möjligheter att rekrytera lärare till skolor med särskilt svåra förutsättningar.<sup>97</sup>

---

<sup>90</sup> Skolverket (2021): *Strategisk kompetensförsörjning*. [www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/strategisk-kompetensforsorjning](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/strategisk-kompetensforsorjning) (hämtad 2022-05-16). Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020): *Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet*. U2020/00734/S.

<sup>91</sup> Skolverket (2021): *Koll på kompetens*. [www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-kompetens](http://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-kompetens) (hämtad 2022-05-16).

<sup>92</sup> Skolverket (2021): *Stödmaterial för introduktion av obehöriga lärare och förskollärare*. [www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/stodmaterial-for-introduktion-av-obeoriga-larare-och-forskollarare](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/stodmaterial-for-introduktion-av-obeoriga-larare-och-forskollarare) (hämtad 2022-05-16).

<sup>93</sup> Skolverket (2022): *Avlasta lärare med lärarassistenter och andra kompetenser*. [www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/avlasta-larare-med-lararassistenter-och-andra-kompletterande-kompetenser](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/avlasta-larare-med-lararassistenter-och-andra-kompletterande-kompetenser) (hämtad 2022-05-16).

<sup>94</sup> Skolverket (2022): *Lärarlyftets kurser och utbildningar*. [www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/lararlyftets-kurser-och-utbildningar#h-Lararlyftet-behorighetsgivandekurserforlarare](http://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/lararlyftets-kurser-och-utbildningar#h-Lararlyftet-behorighetsgivandekurserforlarare) (hämtad 2022-05-16).

<sup>95</sup> Förordningen om statsbidrag för fortbildning av lärare. Förordningen om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser. Förordningen om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

<sup>96</sup> Förordningen (2019:551) om statsbidrag för anställning av lärarassistenter. Förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

<sup>97</sup> Förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

*Universitet och högskolor samt andra statliga myndigheter  
har viktiga roller för den långsiktiga kompetensförsörjningen till skolan*

Kompetensförsörjningen till skolan på längre sikt handlar till stor del om att säkerställa återväxten av nya lärare. När elevantalen väntas öka gäller det att tillräckligt många utbildar sig till lärare.

Lärarytelse är ett statligt ansvar, och universitet och högskolor har förstås nyckelroller. Regering och riksdag anger övergripande mål för verksamheten, medan lärosätena har stor frihet när det gäller hur målen nås. Dimensionering av utbildningsplatser styrs i grunden av lärosätena själva, men regeringens resurstilldelning anger förutsättningar. Under senare år har regeringen satsat på utbyggnad av den högre utbildningen.<sup>98</sup> Till stor del har denna varit inriktad mot bristyrken varav ett är läraryrkena. I kapitel 7 beskriver utredningen att denna utbyggnad inte gett den önskade ökningen av antalet lärarutbildade, mycket på grund av det nuvarande låga söktrycket till lärarytelseerna.

Regeringen har också under senare år gett universitet och högskolor uppdrag med syftet att öka inflödet till lärarytelseerna. Bland dessa kan nämnas ett uppdrag om att skapa fler vägar in i läraryrket.<sup>99</sup> Fler vägar in är ett nationellt projekt som ska skapa fler alternativ för den som vill bli förskollärare eller lärare. Inom projektet finns kortare kurser med flexibla upplägg som ska kunna tillgodoräknas i ett förskolläraryrket- eller läraryrketprogram.<sup>100</sup> Lärosäten har också fått särskilda medel för att bedriva arbetsintegrerad lärarytelse, det upplägg där personer arbetar i en skola och parallellt studerar på en lärarytelse som beskrivs ovan.<sup>101</sup>

För personer som redan har en högskoleutbildning och väljer att ställa om till lärare med hjälp av exempelvis en kompletterande lärarytelse (KPU), är finansieringen viktig. Utredningen anser att omställningsstudiestödet, som beskrivits tidigare i kapitlet, är ett lika viktigt instrument för nyrekryteringen till läraryrket som för fort- och vidareutbildning av verksamma. Framöver blir det viktigt att följa

<sup>98</sup> SOU 2019:6 *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*.

<sup>99</sup> Utbildningsdepartementet (2018): *Uppdrag om att skapa fler vägar in i läraryrket*.

Dnr U2018/03202/UH.

<sup>100</sup> Stockholms universitet (2022): *Fler vägar in i läraryrket*.

[www.su.se/utbildning/1%C3%A4rarutbildningar/vidareutbildning/flu-v%C3%A4gar-in-i-1%C3%A4raryrket-1.544552](http://www.su.se/utbildning/1%C3%A4rarutbildningar/vidareutbildning/flu-v%C3%A4gar-in-i-1%C3%A4raryrket-1.544552) (hämtad 2022-05-16).

<sup>101</sup> Utbildningsdepartementet (2019): *Satsningar för fler lärare och ökad tillgång till utbildning i hela landet*. [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/satsningar-for-fler-larare-och-okad-tillgang-till-utbildning-i-hela-landet/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/satsningar-for-fler-larare-och-okad-tillgang-till-utbildning-i-hela-landet/) (hämtad 2022-05-16).



omställningsstudiestödet och hur väl det fungerar för att underlätta för personer som vill bli lärare. Såväl den systemansvariga myndigheten som CSN kommer att ha nyckelroller i detta.

På universitet och högskolor sker också en hel del fort- och vidareutbildning för skolans redan verksamma personal. Vissa utbildningar upphandlas av Skolverket, till exempel Lärarlyftet och Rektorsprogrammet, medan andra helt sker i lärosätenas egen regi.

För inflödet till lärarutbildningarna har Universitets- och högskolerådet (UHR) en viktig roll. UHR ska, enligt sin instruktion, informera om högskoleutbildning i syfte att enskilda individer ska kunna göra välavvägda val.<sup>102</sup> Ett konkret exempel på UHR:s arbete med lärarutbildningarna är Lärarutbildningsguiden, som informerar om olika vägar till läraryrket på myndighetens webbplats Studera.nu.

Även Skolverket har i uppdrag att informera om vägar in i lärar- och förskolläraryrkena, och ska dessutom genomföra insatser för att attrahera fler till dessa yrken. Vidare ska Skolverket göra prognoser om skolans och förskolans behov av legitimerade och behöriga lärare och förskollärare. Prognoserna är ett viktigt instrument för olika aktörers arbete med kompetensförsörjningen till skolan.

### *Yrkehögskolan och folkhögskolan står för kompetensförsörjningen av yrkesgrupper som kan avlasta lärare*

När det saknas behöriga lärare kan annan pedagogisk personal avlasta lärare genom att utföra sådana uppgifter som inte kräver en lärare. Dessa yrkeskategorier kan förstås inte ersätta lärare, men kan tillföra annan kompetens som skolan behöver. Skolverket har visat att andra än lärare, i enlighet med skolförfattningarna, kan utföra uppgifter inom en rad områden. Dit hör till exempel områdena trygghet och studiero, praktiskt arbete i anslutning till undervisningen samt mentorskap. Skolverket benämner dessa yrkeskategorier *kompletterande kompetenser*.<sup>103</sup>

Under senare år har Myndigheten för yrkehögskolan (MYH) noterat ett ökat intresse för att bedriva utbildningar med anknytning

---

<sup>102</sup> Förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

<sup>103</sup> Skolverket (2020): *Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare*. Dnr U2019/02106/GV.

till skolområdet inom yrkeshögskolan.<sup>104</sup> MYH ska, enligt sin instruktion, analysera arbetsmarknadens behov av utbildningar inom yrkeshögskolan och främja utvecklingen av utbildningarna inom yrkeshögskolan.<sup>105</sup> År 2018 publicerade MYH en kartläggning av yrkeshögskoleutbildningar som svarar mot behov av specialistkompetens inom välfärdssektorn eller mot behov av kompetens för arbete som bidrar till att avlasta yrkesgrupper inom välfärdssektorn. Myndigheten drar slutsatsen att flera yrkesroller på välfärdsområdet, bland annat inom skolan, är lämpade att kompetensförsörjas med yrkeshögskoleutbildningar med nationellt likvärdigt innehåll.<sup>106</sup>

Vidare pekar MYH på att flera nya yrkesroller just nu växer fram på skolområdet. Till stor del syftar dessa till att komplettera och avlasta lärarna. Ännu finns inga fastlagda kompetenskrav för dessa yrkeskategorier, utan utbildningar växer fram ”organiskt” inom både yrkeshögskolan och folkhögskolan. Yrkeskategorier som nämns i MYH:s rapport är lärarassistent och studiehandledare på modersmålet. Liknande yrkeskategorier utbildas inom folkhögskolan, där också elevassistentutbildningar är vanliga.

För vägen framåt är det, enligt MYH, viktigt att aktörer i det aktuella yrkeslivet kommer överens om yrkesrollernas innehåll och ansvar samt relevanta utbildningsmål. MYH drar slutsatsen att det behövs en gemensam struktur för yrkesroller eller yrkesbenämningar samt en samlad bild av kvalifikationskrav.<sup>107</sup>

### **En statlig myndighet bör få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan**

Ansvar för kompetensförsörjningen till skolan är i dag alltså fördelat på många aktörer, där var och en har sin roll. Under de senaste åren har en rad angelägna insatser gjorts såväl för att utbilda fler nya lärare som för att avlasta, vidareutbilda och behålla verksamma lärare. Inte minst gör huvudmännen viktiga insatser för att hantera rekryteringsutmaningen här och nu, i de verksamheter de ansvarar för.

---

<sup>104</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (2018): *Kartläggning av förekomst av yrkeshögskoleutbildningar som svarar mot behov av specialistkompetens inom välfärdssektorn eller mot behov av kompetens för arbete som bidrar till att avlasta andra yrkesgrupper inom välfärdssektorn m.m.*

<sup>105</sup> Förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.

<sup>106</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (2018): *Kartläggning av förekomst av yrkeshögskoleutbildningar som svarar mot behov av specialistkompetens inom välfärdssektorn eller mot behov av kompetens för arbete som bidrar till att avlasta andra yrkesgrupper inom välfärdssektorn m.m.*

<sup>107</sup> Ibid.

Men dagens huvudmän har som sagt varierande kapacitet och förutsättningar för att rekrytera behöriga lärare. Huvudmännens möjligheter är också avhängiga de statliga insatserna för den långsiktiga kompetensförsörjningen till skolan. Att en huvudman eller enskild utbildningsanordnare lockar till sig en behörig lärare från en annan huvudman eller anordnare ger inte fler behöriga lärare på totalen. Utredningen bedömer därför att staten vid ett fullgånget förstatligande behöver ta ett sammanhållet ansvar för kompetensförsörjningen till skolan.

När det gäller en långsiktig kompetensförsörjning som möter skolans behov pågår mycket viktigt arbete att bygga vidare på. Lärosätenas arbete med lärarutbildningarna och UHR:s information om vägarna in i läraryrket är centrala, liksom Skolverkets återkommande prognoser över behovet av lärare och förskollärare.

I sin lägesbedömning för 2020 bedömer Skolverket att regeringen bör säkerställa ett strategiskt och långsiktigt arbete för att säkra lärarförsörjningen. Vi instämmer med Skolverket och anser att det till viss del saknas en statlig aktör med ett tydligt utpekat uppdrag för detta arbete. Därför gör vi bedömningen att den systemansvariga myndigheten bör få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan.

*Den systemansvariga myndigheten bör ha överblick över skolans behov av kompetens*

Som framgår av kapitel 2 är en av utmaningarna med kompetensförsörjningen till skolan att elevantalen fluktuerar. Fluktuationerna kan bero på både skiftande födelsetal och omfattningen av invandring. När elevantalet ökar behövs fler lärare, och när det minskar behövs färre. Eftersom en lärarutbildning tar flera år måste arbetet med kompetensförsörjning ligga steget före. Utredningen bedömer därför att en viktig uppgift för den systemansvariga myndigheten kommer att vara att ha överblick över skolans behov av kompetens på både lång och kort sikt.

Detta är inte en lätt uppgift, särskilt som det är en stor utmaning att förutse de fluktuationer i elevantal som beror på ökad och minskad migration. Vi anser dock att de återkommande prognoser över behovet av lärare och förskollärare som Skolverket gör i dag, utgör ett bra underlag för ett långsiktigt och strategiskt arbete med kompetensförsörjningen till skolan.

För att bli ännu mer verkningsfulla som strategiska instrument bör prognoserna vid ett fullgånget förstatligande breddas med analyser av skolans kompetensbehov utöver lärare, exempelvis behovet av personal inom elevhälsan, av studie- och yrkesvägledare samt av annan pedagogisk personal. Kompetensbrist råder ju inte bara när det gäller lärare, utan konkurrensen mellan skolenheter är stor om såväl elevhälsopersonal som studie- och yrkesvägledare.

Analysarbetet bör också innefatta förslag till insatser som möter de beräknade behoven. I det arbetet bör myndigheten samverka med andra relevanta myndigheter och aktörer. Den samverkan som behöver komma till stånd mellan skolor, huvudmän, lärarutbildning och forskning bör kunna underlättas med en stor statlig huvudman.

Vidare bör den systemansvariga myndigheten samla och sammanställa information om kompetensbehov och insatser från relevanta myndigheter och aktörer, och tillgängliggöra denna. Inte minst är universitet och högskolor centrala för detta arbete.

*Insatser bör ha både ett långsiktigt och ett kortsiktigt perspektiv samt ta höjd för fluktuerande elevantal*

Den systemansvariga myndighetens insatser bör vid ett fullgånget förstatligande både omfatta ett långsiktigt perspektiv och ett mer kortsiktigt ”här och nu”-perspektiv. På så sätt kan myndigheten både erbjuda stöd till den statliga huvudmannens och de enskilda huvudmannens lokala kompetensförsörjningsarbete, och bidra till långsiktiga satsningar på exempelvis utbildning och kompetensutveckling. Den systemansvariga myndigheten bör också kunna föreslå insatser till regeringen.

Utredningen anser att stödet till huvudmännens lokala kompetensförsörjningsarbete kan utvecklas utifrån det stöd för strategisk kompetensförsörjning som Skolverket ger i dag. Med den regionala organisation som är under uppbyggnad borde stödet kunna bli ännu mer träffsäkert och praktiskt orienterat. I tider då elevantalen ökar kan det syfta till strategisk rekrytering, kompetensutveckling och avlastning för lärare. När det gäller att avlasta lärare kan det exempelvis handla om att stödja huvudmännen i att utforma en organisation där lärarnas tid värnas för undervisningsprocessen.

När elevantalen i stället minskar skulle stödet kunna innebära en utökning av kompetensutvecklingsinsatserna, vilket vi nämner i avsnitt 14.1.1.

Vi bedömer att stödet till huvudmännens lokala kompetensförsörjningsarbete särskilt bör fokusera på områden med svåra förutsättningar för kompetensförsörjningen, exempelvis utsatta områden och glesbygd. Där kan det finnas anledning för den systemansvariga myndigheten att stödja huvudmän i att använda fler verktyg för att bidra till att öka attraktionskraften för att arbeta i området. Det kan handla om skraddarsydd tjänster eller att arbetsvillkoren på annat sätt behöver anpassas. Det kan också handla om att ge stöd för utformningen av skolenheternas och verksamheternas organisation för att hålla hög kvalitet i undervisningen trots de utmaningar kompetensförsörjningen medför.

I det långsiktiga perspektivet bör myndigheten ha till uppgift att arbeta för att kompetensförsörjningsarbetet i god tid tar höjd för ökande eller minskande elevantal. Det kan till exempel handla om att genomföra insatser för att öka läraryrkets attraktionskraft. Utredningen menar att sådana insatser bör utgå från prognoserna över behovet av lärare och förskollärare, och omfatta skolformer, ämnen och lärarkategorier där brist beräknas uppstå. Som vi redogör för i kapitel 2 och 7 exkluderas komvux i dag från vissa satsningar, till exempel Lärarlönelyftet, trots regeringens omfattande satsningar på komvux, där inte minst yrkeslärare är centrala för att satsningarna ska lyckas. Vi anser att det är angeläget att komvux i framtiden inkluderas i olika satsningar på läraryrket.

Den systemansvariga myndighetens arbete kan också innebära samverkan med universitet, högskolor och andra myndigheter för att antalet utbildningsplatser på olika lärarutbildningar ska möta behoven. Samverkan kan också ske regionalt, i fråga om kompetensutveckling och om fler platser för verksamhetsförlagd utbildning (vfu). Bristen på vfu-platser utgör i dag en flaskhals för att utbilda fler lärare. Som vi nämner ovan finns möjligheten att sådan samverkan kan förenklas om den offentliga skolan i likhet med lärosätena, får en statlig huvudman. Även högre krav på huvudmän att medverka i samverkan om forskning och utveckling samt verksamhetsförlagd utbildning (vfu), enligt utredningens bedömning i avsnitt 14.1.2, kan bidra till fler vfu-platser.

Vi menar att särskilt det långsiktiga arbetet med kompetensförsörjningen till skolan skulle ha mycket att vinna på att en statlig aktör har ett sammanhållande ansvar. Samtidigt är det viktigt att värna andra aktörers insatser och engagemang. Den systemansvariga myndighetens ansvar bör vara just sammanhållande – staten kan och bör inte ersätta andra aktörers insatser.

*Det bör klarläggas vilka yrkesroller skolan behöver, och krav på kvalifikationer bör knytas till dem*

Som utredningen konstaterar i kapitel 2 har skolans uppdrag växt under senare år, och nya uppgifter tillkommit. Alla uppgifter kan inte utföras av lärare. Vi anser att de nya yrkeskategorier som under senare år i allt större utsträckning anställts i skolan, har potential att tillföra kompetens till skolans omfattande uppdrag.

I dag utgör dessa nya yrkeskategorier en heterogen grupp med olika titlar, yrkesbeskrivningar och kvalifikationskrav. Det innebär bland annat att det är svårt att följa upp om införandet av exempelvis lärarassistenter verkligen bidrar till att avlasta lärare och i förlängningen ökar förutsättningarna för bättre elevresultat.

För att de framväxande yrkesrollerna verkligen ska finna sina platser i skolan som organisation, anser vi att deras ramar behöver klarläggas. Vi menar därför att det bör ingå i den systemansvariga myndighetens uppdrag att klarlägga vilka kunskaper, färdigheter och kompetenser som behövs i skolor och i verksamheter inom komvux, utöver lärares och skolledares. Vilka yrkesroller behövs, och hur ser behoven ut över tid? Ett första steg skulle kunna vara att bredda de återkommande prognoserna över behovet av lärare och förskollärare med analyser av vilken kompetens, utöver lärares och skolledares, som behövs i skolan. I detta skulle Skolverkets utredning om hur andra yrkesgrupper kan avlasta lärarna, som vi beskriver ovan, kunna vara ett referensmaterial. Skolverket identifierar där vilka uppgifter i skolförfattningarna som behöver utföras av lärare och vilka som skulle kunna utföras av andra.<sup>108</sup>

I det vidare arbetet bör den systemansvariga myndigheten också klargöra om det finns anledning att fastställa vilka kvalifikationer skolans yrkesroller bör ha, och vilka krav som i så fall bör ställas. Bör

---

<sup>108</sup> Skolverket (2020): *Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, sacionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare.*

det exempelvis ställas krav på kvalifikationer för lärarassistenter? Vilka utbildningar bör i så fall knytas till yrkesrollen, och vilka krav bör ställas på utbildningen? Här är det viktigt att beakta att alltför detaljerad styrning kan minska flexibiliteten för verksamheten.

Krav på kvalifikationer bör inte försvåra för huvudmännen att bemanna verksamheten med de personer som är lämpligast för uppgiften. Däremot skulle ett tydligare, nationellt ramverk kunna underlätta för lärosäten, folkhögskolor och utbildningsanordnare inom exempelvis yrkeshögskolan att utforma utbildningar som i högre utsträckning stämmer överens med kraven på yrkesrollen. Tydligare ramar borde också kunna bidra till att förenkla uppföljning av om de nya yrkesrollerna verkligen bidrar till att avlasta lärare, och därmed till att öka förutsättningarna för bättre elevresultat.

#### 14.1.5 Lärarlegitimationen bör utvärderas i relation till reformens syften

**Utredningens bedömning:** Regeringen bör tillsätta en utredning som utvärderar om lärarlegitimationen i dess nuvarande utformning i tillräcklig utsträckning bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen.

Utredningen bör också ta ställning till om det finns skäl att göra justeringar för att förbättra förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig handläggning av lärarlegitimationsärenden. I frågan om handläggning är ett alternativ till utredning att regeringen i stället lämnar i uppdrag till den systemansvariga myndigheten att se över handlägningsprocesserna.

Utredningen bör tillsättas vid en tidpunkt när regeringen bedömer att det är möjligt att dra slutsatser om införandet av krav på lärarlegitimation har bidragit till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen.

Lärares kompetens är alltså en mycket angelägen fråga för skolväsendet. I kapitel 7 beskrivs reglerna för legitimation och behörighet för lärare och förskollärare översiktligt. Systemet beslutades av riksdagen

2011 och infördes 2013.<sup>109</sup> Av propositionen som föregick reformen framgår att det huvudsakliga motivet var att alla elever och barn i skola och förskola skulle undervisas av väl kvalificerade och lämpliga lärare och förskollärare. Den dåvarande regeringen bedömde att en lärar- eller förskolläraryrkesutbildning var ett steg på vägen mot det målet, men att det också behövdes en ytterligare prövning av lärares och förskollärares lämplighet. Vidare gjorde regeringen bedömningen att ett legitimationssystem sannolikt också skulle kunna höja statusen på lärar- och förskolläraryrkena och bidra till en bättre rekryteringsbas där fler väl motiverade personer söker sig till dessa yrken.<sup>110</sup>

### Reglerna för lärarlegitimation har justerats många gånger sedan införandet

Redan under åren efter riksdagsbeslutet 2011 gjordes flera justeringar i bestämmelserna om legitimation, eftersom problem identifierades som försvårade införandet. Utredningen kan inte beskriva hela förloppet här, eftersom det skulle bli alltför omfattande. Vi ger där- emot några exempel.

Ett av problemen gällde handläggningen. Skolverket hade svårt att hinna med att handlägga alla befintliga lärares legitimationer, och datumet då kraven skulle börja tillämpas sköts därför upp från den 1 juli 2012 till den 1 december 2013.<sup>111</sup> Ändå var handläggningstiderna långa, och Skolverket arbetade under flera år med att korta dessa.

Andra justeringar gjordes för att vissa av de nya kraven visade sig vara svåra att uppfylla i vardagen för skolor och för verksamheter inom komvux. Till exempel var det problematiskt för nyexaminerade lärare att få möjlighet att fullgöra den introduktionsperiod som enligt skollagen krävdes för legitimation. Redan under reformens första år avskaffades detta krav, och sedan den 1 juli 2014 räcker det med en behörighetsgivande examen för att få legitimation. Orsaken till ändringen angavs till att kravet medförde att nyexaminerade lärare inte kunde få tillsvidareanställning trots att de hade examen.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Baltzer, Charlotte (2020): *Lärarlegitimation som facklig professionsstrategi. En analys av den svenska legitimationsreformen som argument för lärares (re)professionalisering*. Avhandling från Åbo akademi.

<sup>110</sup> Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare*.

<sup>111</sup> Prop. 2011/12:144 *Senare tillämpning av vissa bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare och om särskild utbildning för vuxna*.

<sup>112</sup> Ibid.



Genom åren har sedan reglerna justerats ytterligare, i flera fall i form av undantag, övergångsbestämmelser och försöksverksamheter. Ett av skälen har varit att det inte finns tillräckligt många legitimerade och behöriga lärare att tillgå. Eftersom legitimation är ett krav för att kunna vara tillsvidareanställd som lärare, har justeringar gjorts för att underlätta bemanningen under en period då det har varit brist på behöriga lärare.

Ett exempel på en sådan justering är övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning.<sup>113</sup> Övergångsbestämmelser infördes första gången 2013. De förlängdes 2021, och gäller nu till utgången av juni 2028.<sup>114</sup>

### *Reformvård har genomförts, men ingen utvärdering i relation till reformens syften*

Redan 2016, tre år efter införandet av krav på lärarlegitimation, tillsattes en utredning med uppdraget att se över och vid behov lämna förslag på justeringar av legitimations- och behörighetsreglerna. Av direktivet till utredningen framgår att grundprincipen för reformen, att en behörighetsgivande examen krävs för legitimation, skulle gälla även fortsättningsvis, men att det var angeläget att en så pass genomgripande reform analyserades och vid behov justerades. Utredningen föreslog en rad mindre justeringar av reglerna, bland annat den förlängning av övergångsregler som nyss nämnts. I delbetänkandet skriver utredningen:

Flertalet förändringar är att betrakta som reformvård och lösningar på problem som följer av hur reglerna för legitimation och behörighet är utformade. De föreslagna ändringarna förväntas öka lärares och förskollärares möjlighet att utöka sina behörigheter, utan att därmed eftersätta legitimationsreformens grundprincip, att barn och elever ska ha rätt att undervisas av väl kvalificerade lärare och förskollärare.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola, gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola och komvux som särskild utbildning byter namn till komvux som anpassad utbildning.

<sup>114</sup> Prop. 2020/21:152 *Vissa insatser för ökad lärarkompetens*.

<sup>115</sup> SOU 2017:51 *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola*, s. 12.

En rad justeringar av reglerna för legitimation och behörighet har alltså genomförts i reformvårdande anda redan under systemets första decennium. Detta har resulterat i ett system som är komplext och svåröverskådligt.

### **Lärarlegitimationen bör utvärderas i relation till reformens syften**

Någon mer djupgående utvärdering i relation till reformens syften har ännu inte gjorts. Som tidigare nämnts var det huvudsakliga skälet till att legitimationen infördes att alla elever och barn i skola och förskola ska undervisas av väl kvalificerade och lämpliga lärare och förskollärare. Vidare fanns förväntningar på att reformen skulle kunna bidra till att höja statusen på lärar- och förskolläraryrkena samt till ökad rekrytering. Men även utan en djupgående utvärdering kan utredningen konstatera att endast drygt 70 procent av lärarna i grundskolan, ett tiotal år efter sjösättningen av reformen, har legitimation och rätt behörighet för den undervisning de bedriver.<sup>116</sup> Söktrycket till lärarutbildningarna är också lågt, även om många vill bli lärare och tillflödet har ökat.

Vidare innehåller systemet efter alla justeringar en rad undantag, övergångsregler och försöksverksamheter som tillkommit för att kraven har varit svåra att uppfylla i skolans vardag. Som nämns ovan har justeringarna resulterat i ett komplext system som är svårt att överblicka. En utvärdering skulle kunna ta ett större grepp med utgångspunkt i den kunskap som i dag finns om de utmaningar som uppstår när detaljerade behörighetsregler möter en situation med lärarbrist. Kanske går det att anpassa kraven så att de många undantagen och övergångsreglerna förenklas?

Mot bakgrund av ovanstående anser vi att kan finnas behov av att se över bestämmelserna i relation till reformens syften. En sådan översyn skulle kunna ge värdefull kunskap om förutsättningarna för en skola av hög kvalitet och för ett attraktivt läraryrke.

Vi gör därför bedömningen att en utredning bör tillsättas som utvärderar om lärarlegitimationen i dess nuvarande utformning i tillräcklig utsträckning bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen.

---

<sup>116</sup> Skolverket (2020): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2019/20*.

Vi bedömer att utredningen bör tillsättas vid en tidpunkt när regeringen anser att det är möjligt att dra slutsatser om införandet av krav på lärarlegitimation har bidragit till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen. Denna tidpunkt bör ta hänsyn till att en sådan utvärdering inte kan ske för tidigt efter införandet av reglerna. För det första har det tagit tid för reglerna för lärarlegitimation att sätta sig, vilket har framkommit i kapitlet. För det andra är det fortfarande endast en liten del av lärarkåren som utbildats i de lärarutbildningar som utformats utifrån kraven för lärarlegitimation, det vill säga enligt de examensmål som infördes 2011. Större delen av den nuvarande lärarkåren fick sin utbildning enligt tidigare behörighetskrav. För det tredje tar det tid för nyexaminerade lärare att förfina sin yrkesskicklighet, och de flesta av de lärare som utbildats enligt 2011 års examensmål är ännu nya i yrket. Frågan är om man kan förvänta sig att de i någon större utsträckning ännu har hunnit bidra till högre kvalitet i undervisningen och bättre elevresultat.

*Utredningen eller den systemansvariga myndigheten skulle också kunna se över om handläggningen av lärarlegitimationen kan bli mer effektiv och ändamålsenlig*

En utredning som utvärderar lärarlegitimationen skulle också kunna se över hur förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig handläggning av legitimationen kan förbättras.

De första årens stora utmaningar med långa handläggningstider är visserligen historia. Den genomsnittliga handläggningstiden uppvisar nu god marginal till det förordningsstyrda kravet på fyra månader. Kortast tid (67 dagar) tar det att handlägga ansökningar för lärare och förskollärare med svensk examen. Ansökningar för lärare och förskollärare med utländsk examen tar längre tid, 114 dagar.<sup>117</sup> Skolverket tycks alltså ha utarbetat fungerande procedurer och en ändamålsenlig organisation för handläggningen.

I stället står legitimations- och behörighetssystemet nu inför nya utmaningar som också får följder för handläggningen.

---

<sup>117</sup> Skolverket (2021): *Skolverkets årsredovisning 2020*.

*Lärares behörigheter påverkas av vissa strukturella förändringar i skolsystemet*

En utmaning gäller hur behörighetsfrågan ska hanteras vid strukturella förändringar i skolsystemet.

Ett exempel kan hämtas från gymnasieskolan, där det inte är ovanligt att ämnen ändras, tas bort eller tillkommer vid löpande översyner av program och vid reformer. Ändringar i ämnena sker eftersom gymnasieskolans utbildningar behöver anpassas till utvecklingen i omvärlden. Inte minst gäller det yrkesämnena som måste följa med i yrkeslivets krav. Eftersom lärarbehörigheten är knuten till undervisningsämnet uppstår vid ämnesjusteringar frågor om hur lärarbehörigheten bör bedömas i relation till den nya strukturen. Ska enskilda lärares tidigare bedömda behörighet ”följa med” från ett borttaget ämne till ett nytt, eller behöver behörigheten bedömas om? Ska avgifter tas ut av lärare även i de fall det är staten som initierar förändringarna?

En aktuell större reform där denna typ av frågor uppstår, och som kommer att påverka ett stort antal lärare i gymnasieskolan, är införandet av ämnesbetyg. En övergång till ämnesbetyg kräver nämligen att Skolverket ser över såväl ämnesplaner som examensmål, programmål och programstrukturer.<sup>118</sup> Ändringar kommer med stor sannolikhet att påverka lärares behörigheter. Ett annat aktuellt exempel som kommer att påverka många lärare är införandet av den tioåriga grundskolan. Ett stort antal förskollärare som i dag undervisar i förskoleklass kommer då att behöva behörighetsgivande utbildning som leder till lärarlegitimation.

*Handläggningen kan behöva anpassas till hur reglerna ser ut i dag*

Vidare har vissa av de regeljusteringar som gjorts efter att systemet ursprungligen utformades, ändrat förutsättningarna för själva systemet. Exempelvis räcker det, sedan kravet på genomförd introduktionsperiod avskaffades, med en behörighetsgivande examen för att få legitimation. Man kan fråga sig om det då ska behövas en särskild handläggningsprocedur hos en myndighet, eller om lärosätet som utfärdar examen också skulle kunna meddela legitimation. Läraren skulle då kunna ansöka om lärarexamen och lärarlegitimation vid ett

---

<sup>118</sup> Skolverket (2022): *Ämnesbetygsreformen*. [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad 2022-08-12).

och samma tillfälle. Sannolikt skulle handläggningstiden med en sådan förändring bli ännu kortare än i dag.

En utredning skulle kunna ta ställning till om en sådan ordning också vore mer effektiv på systemnivå. Utredningen skulle i så fall behöva beakta hur handläggning ska ske i de fall ärendet inte är knutet till ett visst lärosäte. Det gäller till exempel när lärare med en utländsk examen ansöker om legitimation, och när redan legitimerade lärare ansöker om att komplettera sin legitimation med fler ämnen.

*Förutsättningarna för en mer effektiv och ändamålsenlig handläggning av lärarlegitimationer bör ses över*

Mot bakgrund av ovanstående kan det, i samband med en styrnings- och strukturreform för skolan, finnas anledning att se över möjligheterna att förbättra förutsättningarna för en mer effektiv och ändamålsenlig handläggning av lärarlegitimationer, inte minst för att dra nytta av erfarenheter från det första decenniet med krav på lärarlegitimation. Vi anser därför att en utredning som utvärderar lärarlegitimationsreformen utifrån dess syften även bör innefatta detta perspektiv. En sådan översyn skulle även kunna genomföras oberoende av en utvärdering av lärarlegitimationsreformen. Ett alternativ till utredning är i det fallet att regeringen i stället lämnar i uppdrag till den systemansvariga myndigheten att se över handläggningsprocesserna.



# 15 Alternativ 1

## – statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux

I detta kapitel beskriver utredningen en del av det första alternativet som innebär ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan. Här handlar det om det statliga huvudmannaskapet för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning (komvux), inklusive det statliga arbetsgivaransvaret för offentligt anställd skolpersonal. Vi gör i kapitlet bedömningar om dessa delar.

Kapitlet avslutas med några bedömningar som rör enskilda huvudmän.

### 15.1 Den statliga huvudmannens ansvar

#### 15.1.1 Vid ett fullgånget förstatligande bör staten vara huvudman för offentliga skolor och komvux

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör staten ta över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och kommunal vuxenutbildning (komvux). Det innebär att staten blir huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. Staten blir också huvudman för komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå, som särskild utbildning på gymnasial nivå och i svenska för invandrare. Dessutom bör staten liksom i dag vara huvudman för specialskola och sameskola.

Statens huvudmannaskap bör omfatta det ansvar som huvudmannen har i dag och alla delar av utbildningen.

Eftersom ett statligt huvudmannaskap för komvux innebär att *kommunal* vuxenutbildning upphör bör en större genomgripande översyn av skolformen övervägas.

## Skolsystemet har blivit alltmer komplext

Huvudmannen har enligt skollagen det yttersta ansvaret för att utbildningen lever upp till författningarna. Inom de ramar som ges av mål, regler och resurser är det huvudmannen som ansvarar för att leda, följa upp och utveckla utbildningen så att målen för utbildningen kan nås.

Det svenska skolsystemet är präglad av stora skillnader mellan huvudmän när det kommer till faktorer som storlek, resurser och kompetens. I de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag organiserar, leder och bedriver 1 100 olika huvudmän skolverksamhet på olika håll i landet. Det är därmed svårt att tala om *ett* sammanhållet nationellt skolsystem.

Antalet huvudmän och skolor har ökat över tid sedan 1990-talets reformer. Varje år är det huvudmän och skolor som kommer till eller försvinner, vilket innebär att skolsystemet hela tiden förändras. Det finns fog för att anta att den mycket stora ökningen av huvudmän och skolor som har skett sedan 1990-talet har påverkat skolsystemets samlade funktion.

Kommunernas förutsättningar som huvudmän varierar mycket. Särskilt utmanande är situationen för små kommuner och kommuner i utflyttningens glesbygd, där resurserna är knappa, såväl de rent ekonomiska resurserna som de personella och administrativa. Därmed inte sagt att sambandet mellan storlek, kapacitet och effektivitet är självklart. Små kommuner kan genom engagemang, närvaro och flexibilitet kompensera för små resurser. Men verksamheten riskerar att bli sårbar och personberoende.

Om kommunerna har varierande förutsättningar blir den samlade bilden av skolsystemet ännu mer splittrad när man lägger till de enskilda huvudmännen. De stora koncernerna har omfattande resurser och kan bedriva en verksamhet i paritet med en större kommun. Samtidigt finns det ett stort antal enskilda huvudmän med bara en enda skola och få elever.



Sammantaget ser utredningen att skolsystemet inte är tillräckligt stabilt. Samma krav ställs på alla huvudmän, men resurser och kapacitet är asymmetriskt fördelade. Det innebär att förutsättningarna för eleverna inte blir fullt ut likvärdiga.

### **Ett statligt huvudmannaskap för offentliga skolor kan stärka skolsystemet**

Mot ovanstående bakgrund gör utredningen bedömningen att staten vid ett fullgånget förstatligande bör ta över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux från kommunerna. Det innebär att staten blir huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola<sup>1</sup> och fritidshem. Staten blir också huvudman för komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå, som särskild utbildning på gymnasial nivå<sup>2</sup> och i svenska för invandrare (sfi). Dessutom bör staten liksom i dag vara huvudman för specialskola och same-skola. I och med detta kommer staten, utöver det systemansvar och den samlade styrning av skolan som vi beskriver i kapitel 12, att ta ansvaret för att leda och driva den offentliga skolverksamheten, om skolan förstatligas helt.

*Ett statligt huvudmannaskap har potentiella fördelar men också risker*

Ett statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux kan tänkas stärka skolsystemet i flera avseenden.

- Ett statligt huvudmannaskap för skolan innebär en väsentlig minskning av antalet huvudmän i jämförelse med dagens system. Det kan i sig medföra ett tydligare och mer lättöverskådligt skolsystem.
- Ett statligt huvudmannaskap kan också bidra till ett mer sammanhållet skolsystem som kan ta höjd för, och i större utsträckning kompensera, skillnader i skolors och verksamheters förutsättningar. Det kan minska skillnaden i utbildningens kvalitet och öka likvärdigheten.

---

<sup>1</sup> Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

<sup>2</sup> Den 2 juli 2023 byter komvux som särskild utbildning namn till komvux som anpassad utbildning.

- Ett statligt huvudmannaskap innebär ökade möjligheter att samla resurser och kompetens kring ledning, uppföljning och utveckling. Därmed kan kapaciteten i skolsystemet jämnas ut och höjas.
- Ett statligt huvudmannaskap skapar möjligheter för en tydligare styrning av skolan med större genomslag för skolans nationella mål.

Men det går också att se att ett samlat statligt huvudmannaskap har risker.

- Ett statligt huvudmannaskap kan inte kompensera för alla skillnader mellan skolor. Oavsett vem som är huvudman kommer det fortfarande att finnas geografiska och demografiska skillnader i skolors förutsättningar. Det gäller exempelvis möjligheterna att rekrytera behörig personal till glesbygd.
- En stor statlig huvudmannaorganisation kan bli trög och byråkratisk med långa beslutsvägar och stort avstånd mellan huvudmannorganisationens högsta ledning och den dagliga verksamheten i skolorna och komvux.
- Ett statligt huvudmannaskap innebär att skolverksamheten organisatoriskt frikopplas från sitt sammanhang i kommunen. Skolan får också en annan huvudman än andra medborgarnära verksamheter i kommunen, såsom förskola och socialtjänst. Det kan försämra verksamhetens anpassning till lokala behov och möjligheterna till lokal samverkan, inflytande och ansvarsutkrävande för dem som berörs av verksamheten.
- Ett statligt huvudmannaskap innebär att det försvinner en nivå för politiskt ansvarsutkrävande. Vid missnöje med den lokala offentliga skolverksamheten blir regeringen den första politiskt ansvariga instans som medborgarna kan vända sig till. Det kan leda till ett demokratiskt underskott som påverkar tilliten till skolsystemet negativt.
- Ett statligt huvudmannaskap innebär en mycket stor förändring av skolsystemet som i sig kommer att vara svår och krävande att hantera och som kommer att ta lång tid att genomföra. Eftersom reformen är unik i sitt slag, åtminstone i en svensk kontext, finns det begränsade erfarenheter att dra nytta av. Genomförandet kommer därför att behöva ha beredskap för att hantera oförutsedda risker och problem.

- Ett statligt huvudmannaskap innebär också stora förändringar för både den kvarvarande kommunsektorn och staten. Därmed påverkas inte bara skolsystemet utan även andra frågor och politikområden av en sådan reform. Den framtida kommunsektorns finansiering och organisation hör till de områden som skulle behöva utredas vidare.

Utmaningen för ett statligt huvudmannaskap är att realisera de möjliga fördelarna och hitta sätt att hantera och parera nackdelar och risker.

*Erfarenheter från storstadskommuners centraliseringsreformer visar på tydligare styrning men försvårad samverkan*

Ett förstatligande av skolan skulle innebära en organisatorisk reform utan motstycke. Närmast kanske Ädelreformen kommer, där kommunerna övertog visst ansvar för hälso- och sjukvård från landstingen. Men det finns erfarenheter i mindre skala av att omorganisera och centralisera skolan i Sverige. De tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö har alla under perioden 2007–2018 flyttat ansvaret för grundskolan från stadsdelar till centrala facknämnder och förvaltningar. Återkommande motiv för förändringarna har varit en önskan om ökad kvalitet i undervisningen, tydligare ansvarsfördelning och styrning mot de nationella målen samt en ökad likvärdighet mellan skolor.<sup>3</sup>

Sist ut var Göteborg som inför sitt beslut 2016 lät undersöka erfarenheterna från Stockholms omorganisation 2007 och Malmös 2013. En slutsats från Göteborgs utredning var att både Stockholm och Malmö upplevde att styrningen av skolan hade blivit enklare och tydligare med färre mål. I Malmö lyfte intervjuade personer en tydligare styrkedja från kommunfullmäktige till rektor, större likvärdighet, ökad kompetens och bättre fokus för såväl nämnd som förvaltning. Erfarenheterna från Stockholm var i stor utsträckning liknande dem i Malmö. Rektorerna uppskattade bland annat en ökad professionalitet hos centrala funktioner såsom ekonomi, personal och skoljuridik. Men de upplevde också ett ökat avstånd till nämnd och förvaltning och uttryckte en farhåga för att de centrala funktionerna tenderade att svälla och tog en större del av de samlade resurserna.

---

<sup>3</sup> Göteborgs Stad (2016): *Utredning av skolverksamheten inom ramen för stadsdelsnämndernas ansvar*. Stadsledningskontoret, dnr 1111/15.

Ett område som både Malmö och Stockholm menade hade påverkats mer negativt av centraliseringen var samverkan mellan skolan och de kommunala verksamheter som låg kvar på stadsdelarna, såsom förskolan samt individ- och familjeomsorgen. I Stockholm, där det hade gått längre tid sedan omorganisationen, upplevde dock de intervjuade personerna att samverkan till viss del hade återhämtat sig.<sup>4</sup>

Centraliseringsreformerna i storstäderna ger vissa indikationer om de möjliga vinsterna och riskerna med ett förstatligande av skolan. Medan de positiva effekterna i första hand handlar om skolans interna styrning och ledning, handlar de största riskerna om samverkan mellan skolan och andra verksamheter. Vid ett förstatligande tillkommer en ytterligare komplikation genom att skolan inte bara kommer att ha en avvikande organisation, utan också en annan huvudman än angränsande kommunala verksamheter. En slutsats som utredningen kan dra är att det rimligen bör innebära en ännu större utmaning för den lokala samverkan.

*Erfarenheter från myndighetssammanslagningar visar att organisatoriska reformer kan lösa vissa problem, men inte alla*

Lärdomar om möjliga vinster och risker med en centralisering av skolan går också att hämta från de myndighetsreformer som har ägt rum inom statsförvaltningen under de senaste decennierna, där flera regionala myndigheter har slagits samman till en gemensam rikstäckande myndighet, en så kallad enmyndighet.

När Statskontoret 2010 sammanställde erfarenheter från bildandet av bland annat Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen var det ett antal motiv för reformerna som återkom flera gånger:

- Tydligare ledning och styrning.
- Mer effektivt resursutnyttjande.
- Ökad rättssäkerhet och enhetlig rättstillämpning.
- Förbättrad service till medborgare och företag.

---

<sup>4</sup> Ibid.

Uppföljningen av reformerna visade att styrningen av myndigheterna visserligen hade blivit tydligare, men att det fortfarande efter flera år kunde finnas kvar otydligheter i roller och ansvar. En iakttagelse var att de centrala funktionerna hade haft svårt att hitta sin roll i den nya myndigheten. Det var också svårt att få genomslag för styrsignalerna ute i organisationen när avståndet ökade mellan enmyndighetens högsta ledning och den operativa nivån.

En annan iakttagelse var att ombildandet till enmyndighet hade förbättrat möjligheterna för myndigheterna att omfördela resurser och uppgifter inom organisationen och anpassa organisationen efter behov. Myndigheterna hade också kunnat koncentrera delar av den administrativa verksamheten, framför allt ekonomi- och löneadministrationen och i viss mån även personalfunktionen och därmed i flera fall kunnat göra betydande ekonomiska besparingar. Däremot hade kostnaderna för själva omorganisationen underskattats och myndigheterna hade sällan fått medel för själva omställningen.

Statskontorets slutsats var att enmyndighetsorganisationen gav vissa grundförutsättningar, till exempel när det gäller styrning och uppföljning av verksamheten. Men andra faktorer, exempelvis verksamhetens karaktär, ledning och kultur, spelade en avgörande roll för hur väl reformerna hade fallit ut. Enmyndigheten kunde lösa vissa problem, men var inte svaret på allt och inte heller någon snabb lösning för en verksamhet med problem.<sup>5</sup>

Motiven för enmyndighetsreformerna under 1990- och 2000-talen påminner om argumenten för ett förstatligande av skolan. Tydligare ledning och styrning, förbättrad resursfördelning och ökad likvärdighet är också argument för en statlig skola. Men det finns även vissa skillnader. Fokus för de statliga myndighetsreformerna har ofta legat på organisationernas inre liv och effektivitet. På skolans område betonas i stället verksamhetens leverans till medborgarna, i form av ökad kvalitet och likvärdighet i utbildningen.

En av erfarenheterna från ombildningen av Polisen till en samlad myndighet 2015 är att det kan vara svårt att omsätta organisatoriska förändringar i förbättrade verksamhetsresultat. Statskontorets uppföljning av Polisen visade att ombildningen visserligen uppnått de mål som syftade till att förbättra förutsättningarna för myndighetens verksamhet. Men verksamhetens kvalitet och resultat hade inte blivit bättre. Statskontoret såg flera skäl till de uteblivna resultaten.

---

<sup>5</sup> Statskontoret (2010): *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*. Om offentlig sektor.

- Polismyndigheten hade inte fullt ut kunnat utnyttja de fördelar som den samlade organisationen gav för att styra verksamheten. Utvecklingen av styrningen hade gått för långsamt.
- Det hade inte funnits tillräckligt med resurser för att infria flera av målen. Den tillgängliga personalen hade inte varit tillräcklig för att bemanna den nya organisationen. Ombildningen hade inte heller frigjort resurser i den omfattning som Genomförandekommittén förväntade sig.
- Omorganiseringen hade också i delar varit svårare att genomföra än beräknat, bland annat för att chefer och personal inte hade haft förtroende för omorganisationen.<sup>6</sup>

Erfarenheter från de statliga reformerna pekar på vikten av att inte se ett förändrat huvudmannaskap för skolan som slutpunkten för en förändring, utan som startpunkten. För att realisera de potentiella fördelarna kommer det att krävas ett aktivt och uthålligt arbete. Det kommer sannolikt också att krävas resurser (se kapitel 19 om genomförandet).

Exemplet från Polisen visar också att även om en organisatorisk förändring förbättrar förutsättningarna för verksamheten så ger det inte per automatik utslag på verksamhetens kvalitet och resultat, åtminstone inte efter en begränsad tid.

Det som skiljer ett förstатligande av skolan från både de organisatoriska reformerna i storstadskommunerna och myndighetssammanslagningarna inom statsförvaltningen är att ett förstатligande inte bara handlar om en centralisering inom ramen för en och samma huvudman utan också en övergång från kommunal till statlig verksamhet. I jämförelse med olika myndighetsreformer innebär omorganisationen av skolan därmed en ännu större förändring. Hur den statliga huvudmannen organiseras och arbetar kommer att få stor betydelse för möjligheterna att nå målen om ökad likvärdighet och kvalitet. Att utveckla styrformer som är anpassade till den nya organisationen och att förankra reformen hos de som styr, leder och driver utbildningen framstår som särskilt viktigt.

---

<sup>6</sup> Statskontoret (2018): *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*. 2018:18.

*Ett statligt huvudmannaskap bör vara förenat med möjlighet till lokal anpassning*

Ett statligt huvudmannaskap för skolan syftar bland annat till att stärka likvärdigheten. Det innebär också att skillnader i kommunernas ambition, ekonomi och kapacitet att bedriva skola får mindre betydelse för verksamheten.

Men de regionala och lokala skillnader som finns beroende på geografi, demografi och befolkningstäthet kommer att finnas kvar även i ett skolsystem där staten är huvudman. Det innebär att den statliga huvudmannen kommer att behöva ta hänsyn till att behoven och förutsättningarna ser olika ut på olika platser i landet och också ha utrymme för vissa lokala anpassningar och prioriteringar för att systemet verkligen ska erbjuda en likvärdig utbildning.

Huvudmannen bör därför vara organiserad så att den har kännedom om betydelsefulla lokala eller regionala förhållanden och kan ta hänsyn till dessa, samtidigt som det behöver vara tydligt var i organisationen som mandatet för olika beslut finns.

*Ett statligt huvudmannaskap bör organiseras för att ge utrymme åt professionen*

Ett statligt huvudmannaskap för skolan innebär en centralisering av huvudmannafunktionen. Avståndet mellan högsta ledningen och den operativa verksamheten kommer att bli längre än i dag.

För rektorer och lärare bör en enklare styrkedja leda till att de kan fokusera på de nationella målen för skolan utan att behöva ta hänsyn till lokala politiska prioriteringar. Det kan ge ett större professionellt handlingsutrymme. En mer träffsäker resursfördelning kan samtidigt ge bättre förutsättningar för att utveckla kvaliteten i verksamheten. Utvecklade stödfunktioner kan också medföra att rektorer får mer tid till att utöva ett aktivt pedagogiskt ledarskap.

Men ur rektorers och lärares perspektiv kan det också finnas risker med en statlig huvudmannorganisation. En sådan risk är att en stor statlig huvudman inte förmår att anpassa styrning och stöd till skolornas skiftande behov, utan i alltför hög grad utvecklar och tillämpar standardiserade lösningar som ska passa alla. Det kan i sin tur hämma den lokala utvecklingskraften på skolan och upplevelsen av lokalt ägarskap.

Enligt utredningen är det därför både nödvändigt och önskvärt att rektorer och lärare har ett professionellt handlingsutrymme att utifrån gällande regelverk och riktlinjer utforma den dagliga verksamheten på skolorna. De behöver också utnyttja det utrymme de har. Tidigare studier av rektorsrollen har exempelvis visat att rektorer inte fullt ut utnyttjat det mandat som skollagen ger dem att utforma skolans inre organisation.<sup>7</sup> En statlig huvudman behöver därför också vara beredd att stödja sina rektorer i arbetet med att utveckla den egna organisationen.

Erfarenheter från de stora enskilda huvudmännen tyder på att en stor skolorganisation kan förenas med upplevd närhet och korta beslutsvägar. En väl utvecklad dialog mellan styrkedjans olika nivåer, ansvar och befogenheter som hänger ihop samt ett tydligt mandat för rektor verkar vara framgångsfaktorer.<sup>8</sup>

När man utformar den statliga huvudmannens organisation bör det således göras utifrån principen att ta tillvara och stärka lärarnas och rektorernas professionalitet, och professionerna som helhet. Den statliga huvudmannen bör

- ge utrymme för professionell autonomi. För att det ska vara möjligt för en yrkesgrupp att uppträda professionellt krävs att yrkesutövarna kan utöva stort inflytande över sin arbetssituation och med andra ord har en viss yrkesautonomi.<sup>9</sup>
- minska den byråkratiska och administrativa yttre kontrollen eftersom den fungerar deprofessionaliserande.<sup>10</sup>
- undvika införandet av ledarnivåer som etableras med syfte att direkt eller indirekt styra och kontrollera de professionellas arbete.
- främja lärares och rektorers lärande och deltagande i såväl yrkesutvecklande kompetensutveckling som forskning och utveckling, med syfte att både stärka undervisningen och professionernas kunskapsbas.

---

<sup>7</sup> SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

<sup>8</sup> Skolinspektionen (2015): *Huvudmannens styrning av grundskolan*. Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund (2021): *Rektorernas olika förutsättningar. 700 högstadierektorer om en alltmer uppdelad skola*. SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

<sup>9</sup> Stenlås, Niklas (2009): *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2009:6.

<sup>10</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*.



*Med ett statligt huvudmannaskap behöver man utveckla nya former för ansvarsutkrävande*

Ett statligt huvudmannaskap innebär att skolan inte längre är en fråga för den kommunala politiska organisationen. Den lägsta ansvariga politiska nivån för skolan kommer i stället att vara regeringen. Därmed kommer avståndet mellan de elever som går i skolan och den närmaste politiskt ansvariga nivån för verksamheten att öka. Fler beslut kommer att fattas av tjänstepersoner och färre beslut kommer att fattas på politisk nivå. Medborgarnas möjligheter att påverka den offentliga skolverksamheten kommer också att riktas till den nationella nivån.

Ur ett statligt perspektiv kommer huvudmannaskapet för skolan att vara unikt. Staten bedriver ingen annan verksamhet som omfattar så många individer som skolan och som dessutom i delar är obligatorisk. Över 1 000 000 elever gick i grundskolan läsåret 2021/2022.<sup>11</sup> Det kan jämföras med 5 700 pågående fängelseverkställigheter inom Kriminalvården<sup>12</sup> 2021 och 19 800 totalförsvarspliktiga som Plikt- och prövningsverket mönstrade och prövade under samma år<sup>13</sup>. Skolans omfattning och karaktär ställer krav på formerna för ansvarsutkrävande.

De verksamhetsnära formerna för inflytande och ansvarsutkrävande som regleras i skollagen kommer att gälla även för den statliga huvudmannen. Det gäller exempelvis bestämmelserna som rör huvudmannens arbete med klagomålshantering, elevernas inflytande och de forum för samråd med eleverna och vårdnadshavarna som enligt skollagen ska finnas vid varje skolenhet.<sup>14</sup> Tydliga och effektiva rutiner för att hantera klagomål på verksamheten är sannolikt en viktig faktor för den statliga huvudmannens legitimitet. Det kan potentiellt komma att handla om många enskilda ärenden, eftersom den statliga huvudmannen är så pass stor. Hur arbetet organiseras kommer därför att vara en viktig fråga, både för legitimiteten och för effektiviteten.

Den statliga huvudmannen kommer liksom andra huvudmän också att vara föremål för tillsyn och huvudmannens beslut kan i vissa delar överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Men avsaknaden av möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande på lokal nivå kan

<sup>11</sup> Skolverket (2020): *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2020/21*. Dnr 5.1.1-2020:1312.

<sup>12</sup> Kriminalvården (2022): *KOS 2021. Kriminalvård och statistik*.

<sup>13</sup> Plikt- och prövningsverket (2022): *Årsredovisning 2021*.

<sup>14</sup> 4 kap. 7–14 §§ skollagen (2010:800).

innebära att frågor som rör enskilda skolor eller individer i stället hamnar på regeringens bord.

För att stärka formerna för insyn kan regeringen välja en ledningsform för den statliga huvudmannen som ökar möjligheterna till allmänhetens insyn (se vidare i kapitel 16 om skolmyndigheter).<sup>15</sup> Regeringen eller den myndighet som fullgör huvudmannaskapet kan också välja att inrätta olika former av råd eller forum för grupper eller intressenter som bedöms ha särskilda behov av insyn i verksamheten (se också avsnitt 15.1.3). Men det rör sig då i första hand om insyn och samverkan, inte om ansvarsutkrävande.

En annan möjlighet till inflytande för elever och vårdnadshavare ges i dag genom lokala skolstyrelser. Enligt kommunallagen får fullmäktige besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution.<sup>16</sup> Skollagen preciserar att kommunen får inrätta lokala styrelser inom den del av skolväsendet som man är huvudman för. Beroende på skolform ska en lokal styrelse bestå av företrädare för personalen och företrädare för eleverna eller deras vårdnadshavare. Rektorn på skolan kan delegera uppgifter till styrelsen.<sup>17</sup> Även vid ett statligt huvudmannaskap för skolan skulle en sådan möjlighet till lokal självförvaltning och brukarinflytande kunna finnas kvar. Detta skulle i så fall behöva regleras i särskild ordning, eftersom kommunallagens bestämmelser om självförvaltningsorgan inte kommer att vara tillämpliga.

Ett mer långtgående alternativ vore direktval till lokala eller regionala skolstyrelser. Det skulle vara en unik konstruktion inom offentlig förvaltning som i så fall skulle motiveras med skolans särställning i samhället och det stora behovet av medborgerligt inflytande. Men det skulle samtidigt innebära en parallell struktur för styrning och ansvarsutkrävande som skulle rimma illa såväl med de övergripande principerna för statsförvaltningens organisation och styrning som med strävan efter ökad likvärdighet i skolsystemet. Det går också att ifrågasätta rimligheten i att flytta ansvaret för skolan från kommunerna till staten för att sedan inför en ny lokal, politisk institution i kommunens ställe.

---

<sup>15</sup> Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

<sup>16</sup> 8 kap. 4–8 §§ kommunallagen (2017:725).

<sup>17</sup> 4 kap. 15–17 §§ skollagen.

*Ett statligt huvudmannaskap bör omfatta strukturer för systematiskt erfarenhetsutbyte*

Ett av argumenten för ett decentraliserat skolsystem och även för friskolesystemet är att mångfalden av aktörer medför en mångfald i arbetssätt samt pedagogiskt och organisatoriskt nytänkande. Utifrån detta synsätt är en möjlig nackdel med en samlad statlig huvudman att utrymmet för innovation och utveckling i skolsystemet krymper. Den statliga huvudmannen bör därför utforma sin interna styrning på ett sådant sätt att styrningen inte i onödan hämmar den lokala utvecklingskraften. Exempelvis kan den statliga huvudmannen skapa möjligheter för lokal försöksverksamhet.

En utmaning i ett decentraliserat skolsystem är att sprida kunskapen om framgångsrika arbetssätt vidare från det lokala sammanhanget så att det kommer andra delar av skolsystemet till del. Här kan ett samlat statligt huvudmannaskap i stället innebära fördelar, i jämförelse med dagens system med många offentliga huvudmän. Enligt utredningen bör den statliga huvudmannen ta tillvara de möjligheter som en samlad organisation ger och skapa en struktur för kunskapsöverföring och systematiskt erfarenhetsutbyte inom ramen för huvudmannens verksamhet. Det är också kunskap och erfarenheter som bör komma hela skolsystemet till del.

### **Innebörden av huvudmannaskapet bör ligga fast**

Den modell för ett statligt skolsystem som utredningen förordar bygger på att den grundläggande rollen och ansvaret som huvudman i stort sett förblir samma som i dag.

I nuvarande skolsystem kan en huvudman vara offentlig eller enskild. För komvux finns bara offentliga huvudmän, men med enskilda utbildningsanordnare som anordnar utbildning på uppdrag av huvudmännen.

Huvudmannen är den som ytterst ansvarar för att skolverksamheten lever upp till författningarna. Skolans författningar preciserar huvudmannens ansvar och kan sägas utgöra ett slags kontrakt mellan staten och huvudmannen. Enskilda huvudmän behöver leva upp till vissa krav och få tillstånd från staten för att få etablera sig inom skolsystemet. Men några regelrätta avtal utöver författningarna finns inte, varken mellan staten och huvudmännen, eller mellan en kommun

och de enskilda huvudmännen som är verksamma i kommunen. Avtal om entreprenad förekommer visserligen, men främst inom komvux där kommunen också är ensam huvudman.

Vi har övervägt möjligheten att skapa en helt ny struktur för ett statligt skolsystem med en förändrad innebörd av huvudmannaskapet för samtliga skolformer. Huvudmannaskapet för grundskolan och gymnasieskolan skulle då mer likna den modell som redan finns inom komvux. En parallell kan dras till hälso- och sjukvårdsområdet där innebörden av huvudmannaskapet delvis är en annan än inom skolan. Där är huvudmannen den region eller kommun som ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvård. Huvudmannen har det övergripande ansvaret för att en god och säker vård ges. Men inom en huvudmans geografiska område kan en eller flera vårdgivare bedriva verksamhet.<sup>18</sup> Regioner och kommuner kan avtala med någon annan, till exempel ett privat bolag, att utföra hälso- och sjukvården eller tandvården. När uppgifter överlämnas till någon annan övergår ansvaret för utförandet av uppgiften till denna. Men regionen eller kommunen har det fortsatta ansvaret som huvudman för de uppgifter som överlämnats.<sup>19</sup> Regionen eller kommunen har således kvar ett övergripande ansvar för att dess invånare får en god vård. Det kan säkerställas genom utformningen och uppföljningen av avtalen med utförarna.<sup>20</sup>

Översatt till skolans område skulle en sådan huvudmannamodell tillämpad på dagens skolsystem innebära att kommunen skulle vara huvudman för de flesta skolformer, men att fristående skolor skulle kunna avtala med kommunen om att få anordna skolverksamhet. Det skulle därmed inte finnas några enskilda huvudmän.

På motsvarande sätt skulle en sådan modell i ett system med statligt huvudmannaskap innebära att staten i rollen som huvudman kunde avtala med olika utbildningsanordnare, offentliga eller privata, om att bedriva skolverksamhet, samtidigt som staten fortfarande skulle ha ansvaret för att erbjuda alla elever en likvärdig utbildning av god kvalitet.

En möjlig fördel med en sådan huvudmannamodell är att den tydligare kommunicerar och kanaliserar den offentliga huvudmannens ansvar för all den utbildning som erbjuds inom skolsystemet. En direkt avtalsrelation mellan staten som huvudman och utbildningsanordnarna kan göra det lättare att ställa krav på anordnarna. Det blir också möj-

---

<sup>18</sup> 2 kap. 2–3 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

<sup>19</sup> 15 kap. hälso- och sjukvårdslagen.

<sup>20</sup> 10 kap. 8 § kommunallagen.

ligt att säga upp avtal med utbildningsanordnare som inte lever upp till kraven.

Men det finns också nackdelar med en sådan ordning. Skolverksamhet, i synnerhet grundskola, är ett långsiktigt åtagande som lämpar sig dåligt för tidsbegränsade kontrakt och alltför frekvent omförhandling. Det är också en komplex verksamhet där det kan vara svårt för huvudmannen att specificera kraven och följa upp efterlevnaden i alla delar. Innehållet i huvudmannaskapet, liksom utbildningsanordnarnas ansvar, kan bli otydligt och därmed blir också ansvarsfördelningen mellan staten som huvudman och utbildningsanordnarna otydlig.

Vi ser en fördel i att den som anordnar utbildningen också har hela ansvaret för att utbildningen lever upp till kraven i författningarna. En tydlig ansvarsfördelning minskar risken för att ingen tar ansvar och underlättar ansvarsutkrävande.

En förändring av huvudmannarollen skulle dessutom utgöra en stor principiell förändring av hela skolsystemet. De enskilda huvudmännen skulle förlora status som huvudman och i stället få ansöka om att bli kontrakterade eller auktoriserade utbildningsanordnare. Det skulle i sin tur innebära ett helt nytt förfarande för godkännande av utbildningsanordnare. Principen om lika villkor skulle behöva omförhandlas till att gälla lika villkor mellan utbildningsanordnare, snarare än mellan huvudmän. Den statliga huvudmannen skulle också behöva utveckla ett system för uppföljning av avtalen. Däremot skulle utbildningsanordnarnas uppdrag i praktiken behöva vara väldigt likt det uppdrag som huvudmannen har i dag. Skolans uppdrag är specificerat i skolans styrdokument. Alla huvudmän åtar sig att följa dem. Därmed utgör de en slags parallell till de förfrågningsunderlag och avtal som vårdens huvudmän sluter med vårdgivare.

Att ändra innebörden i ett begrepp kan vara vanskligt, eftersom det riskerar att leda till osäkerhet om vad begreppet står för. Oavsett hur huvudmannaskapet definieras behöver också staten ha kapacitet för att själv erbjuda och tillhandahålla utbildning, eftersom det inte finns någon garanti för att någon annan utbildningsanordnare vill ansluta sig till systemet.

Vi har därför landat i att det inte finns tillräckliga skäl för att genomföra en sådan genomgripande förändring av rollerna inom skolsystemet.

Denna slutsats gäller i första hand för grund- och gymnasieskolan. Innebörden av huvudmannaskapet för komvux skiljer sig redan i dag

från huvudmannaskapet för grund- och gymnasieskolan och ett statligt huvudmannaskap för komvux kan därmed medföra andra förändringar. Vi utvecklar våra resonemang och bedömningar om huvudmannaskapet för komvux i slutet av detta avsnitt samt i avsnitt 15.1.4.

## **Den statliga huvudmannen bör ha ansvar för alla delar av utbildningen i offentliga skolor**

*Allt som händer under skoldagen ingår i utbildningen*

Huvudmannens ansvar för utbildningen enligt skollagen omfattar *bela* skolverksamheten. Utöver undervisning handlar det om elevhälsa, skolbibliotek, lärverktyg, studie- och yrkesvägledning, lokaler samt skolmältider. Huvudmannen ansvarar också för att skolans personal har rätt kompetens och nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.

Alla delar av utbildningen ska enligt skollagen omfattas av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Men en återkommande slutsats i utredningar och rapporter som har granskat olika delar av utbildningen är att delarna inte är integrerade med varandra och inte heller omfattas av det systematiska kvalitetsarbetet. Det är framför allt kopplingen mellan undervisningen och utbildningens andra delar som ofta brister. En förklaring är att styrningen från både huvudmannen och rektorn är svag. Det medför att utbildningen inte fullt ut svarar mot elevernas behov.<sup>21</sup>

*Den statliga huvudmannen bör ha ett samlat ansvar för hela utbildningen*

Utredningen gör bedömningen att statens huvudmannaskap bör omfatta det ansvar som huvudmannen har i dag och alla delar av utbildningen. En uppdelning av ansvaret riskerar att leda till ytterligare

---

<sup>21</sup> SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*. Skolverket (2016): *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa*. Skolinspektionen (2013): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan*. Rapport 2013:5. SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*. Lärarnas Riksförbund (2017): *Vägledning: En förutsättning för att lyckas i skolan och livet. 1 500 gymnasieelever om studie- och yrkesvägledningen de fick i grundskolan*. Lärarnas Riksförbund (2017): *Vägledning måste bli hela skolans ansvar. Så tycker vägledarna att studie- och yrkesvägledningen fungerar i praktiken*. Skolinspektionen (2018): *Skolbiblioteket som pedagogisk resurs*. Skolinspektionen (2021): *Kvalitetssäkring och val av läromedel. Fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9*.

försämrade möjligheter för integrering av utbildningens delar, exempelvis för samverkan mellan elevhälsan och den pedagogiska verksamheten.

I huvudmannaskapet ligger i regel arbetsgivaransvaret för skolans personal. Våra bedömningar när det gäller arbetsgivaransvaret utvecklar vi i avsnitt 15.2. Ett statligt huvudmannaskap innebär också att staten ansvarar för att utbildningen har ändamålsenliga lokaler. Vi utvecklar våra bedömningar kring lokalförsörjningen i avsnitt 15.1.2.

Att staten är huvudman för alla delar av utbildningen innebär att staten också har ansvaret för exempelvis skolmåltider. Men även om den statliga huvudmannen har *ansvar* för en viss uppgift behöver det inte innebära att staten också *utför* uppgiften. I exemplet med skolmåltider kan staten ansvara för att eleverna får näringsriktiga måltider, men staten behöver inte laga maten. Här har den statliga huvudmannen alltså möjlighet att välja olika lösningar, inklusive att samverka med kommunen om måltider.

På sikt bör den statliga huvudmannen ha mandat att utifrån kraven i författningarna själv utforma den dagliga driften av utbildningen. Men under en övergångsperiod kan staten behöva ta över befintliga strukturer och system från kommunerna. Det gäller exempelvis de offentliga skolornas it-drift. Hur det ska hanteras rent praktiskt och juridiskt behöver utredas vidare. Men väsentligt är att det hela tiden ska finnas ett ändamålsenligt administrativt stöd för undervisningen och andra processer i skolan. På sikt bör dock den statliga huvudmannen ha mandat att utveckla de administrativa system som den egna verksamheten behöver.

### *Den statliga huvudmannen kan förstärka ledning, styrning och stöd*

Ett statligt huvudmannaskap innebär i första hand en möjlighet att förstärka kapaciteten för ledning, styrning och stöd. En större huvudmannaorganisation har möjlighet att samla kompetens kring olika områden där det i dagens system kan vara svårt för varje huvudman att själv uppbåda tillräcklig kapacitet. En större huvudmannaorganisation har också möjlighet att ta ett samlat grepp om ekonomin och fördela resurser utifrån elevernas och verksamhetens skiftande behov. På så sätt kan förutsättningarna för en ökad likvärdighet i utbildningen förbättras.

För att den samlade kompetensen hos den statliga huvudmannen ska ha möjlighet att påverka elevernas kunskapsutveckling behöver den komma den dagliga verksamheten i skolan till del. Erfarenhet visar att det finns fördelar med att funktioner inom exempelvis elevhälsa samt studie- och yrkesvägledning finns direkt ute på enheterna. Det underlättar samverkan och informationsutbyte mellan professionerna och ger bättre förutsättningar för en helhetsbild om elevens behov och förutsättningar.<sup>22</sup>

Men ett statligt huvudmannaskap innebär inte att funktioner och kompetenser kommer att kunna förstärkas direkt ute på varenda enhet. Det blir exempelvis inte per automatik lättare för en liten skola på landsbygden att rekrytera och fylla en tjänst för en skolpsykolog, bara för att staten är huvudman.

Den statliga huvudmannen har dock möjlighet att bygga upp gemensamma stödfunktioner som kan arbeta mot den dagliga verksamheten och komplettera de kompetenser som finns där. Det kan gälla administrativa funktioner såsom ekonomi, personal och juridik som kan underlätta för rektorer och frigöra tid för pedagogiskt ledarskap. Det kan också gälla ledningsstöd i form av stöd till kvalitetsarbetet på skolorna. Vidare kan det handla om centrala elevhälso-team som kan stödja elevhälsoarbetet ute i verksamheten eller centrala funktioner inom studie- och yrkesvägledningen. Beroende på hur behovet ser ut kan funktioner behöva finnas på olika nivåer i organisationen. Inom den statliga huvudmannorganisationen kommer det också att finnas goda möjligheter att skapa nätverk för olika kompetenser och områden. Det kan vara särskilt värdefullt för funktioner och kompetenser som kanske är ensamma i sin roll på sin enhet.

En risk med förstärkta huvudmannafunktioner är att de utvecklas till kontrollfunktioner som är mer intresserade av att samla in data och kräva in information från verksamheten än att utgöra ett stöd och ge service till den. Tidigare studier av det organisatoriska stödet till rektorer har exempelvis visat att förstärkt stöd på förvaltningsnivå kan leda till mer arbete för rektorn i form av rapporteringskrav

---

<sup>22</sup> SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*. SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*. Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektors arbete för flexibilitet och individanpassning*.



och tidskrävande möten.<sup>23</sup> Att säkerställa att verksamheten får det stöd den behöver är en viktig ledningsfråga för huvudmannen.

### *Den statliga huvudmannen kan fungera normerande för kvaliteten*

Lagstiftningen lämnar stort utrymme för huvudmannen att själv organisera utbildningens olika delar. Utöver övergripande bestämmelser om att elever ska ha tillgång till olika funktioner och kompetenser finns det få regler kring exempelvis elevhälsans bemanning eller studie- och yrkesvägledningens omfattning. Kartläggningar har också visat att det finns stora skillnader mellan huvudmän och skolor när det gäller elevernas tillgång till sådana resurser som elevhälsa och skolbibliotek.<sup>24</sup> Flera utredningar har därför lagt förslag om ökad lagstiftning som på olika sätt ska tydliggöra kraven på huvudmännen för att på så sätt säkra tillgången för eleverna.<sup>25</sup>

En anledning till att lagstiftningen är förhållandevis allmänt hållen är att lagstiftaren har velat lämna utrymme för anpassningar till lokala behov och förhållanden. Det är svårt att utforma ett regelverk som är giltigt för alla i alla lägen när förutsättningarna skiljer sig åt. Men vid ett fullgånget förstatligande har staten som huvudman möjlighet att lägga fast de kvalitetskriterier som ska gälla för den statliga skolan och också organisera och fördela resurser på ett sådant sätt att elevernas tillgång till utbildningens olika delar jämnas ut och kvaliteten säkras. Förutom sådana verksamheter som elevhälsa och studie- och yrkesvägledning, kan det också gälla utformningen av skolans lokaler, där regleringen i dag är svag och det finns ett ökat behov av kunskap.

Det arbete som den statliga huvudmannen gör för att utveckla riktlinjer för den egna verksamheten kan både generera värdefull kunskap och fungera normerande för hela skolsystemet, samtidigt som det fortfarande finns möjlighet för andra huvudmän med andra förutsättningar att organisera verksamheten på ett annat sätt.

---

<sup>23</sup> SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*. Persson, Roger m.fl (2021): *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*. Arbets- och miljömedicin Syd, rapport 4/2021.

<sup>24</sup> Skolinspektionen (2015): *Elevhälsa: Elevers behov och skolans insatser*. Granskningsrapport 2015:05. Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2021*.

<sup>25</sup> Se t.ex. SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*. SOU 2021:3 *Skolbibliotek för bildning och utbildning*.

*Vardagen i skolan kommer att vara sig lik även vid ett statligt huvudmannskap*

Ett förstatligande av huvudmannskapet för de offentliga skolorna är en strukturreform som påverkar skolans ansvarsfördelning och organisation. Det kan på olika sätt påverka förutsättningarna för dem som arbetar i skolan. Vi har lyft några sådana aspekter tidigare i detta kapitel.

Men en stor del av det dagliga arbetet i skolan kommer sannolikt ändå att vara sig likt, även med ett statligt huvudmannskap. Huvudmannens, rektorns och lärarnas ansvar för utbildningen och undervisningen kommer att vara detsamma, liksom målen för utbildningen och de författningar som styr utbildningens innehåll och utformning. Lärarkåren och eleverna kommer också att vara desamma, oavsett vem som är huvudman. Det innebär att man behöver ha rimliga förväntningar på vilka effekter ett förändrat huvudmannskap i sig kan ge för lärarnas undervisning och mötet mellan lärare och elev.

### **Ett statligt huvudmannskap för komvux ger vissa särskilda förutsättningar**

*Komvux kommer att ha en enda huvudman*

Vid ett fullgånget förstatligande kommer det bara att finnas *en* huvudman för komvux: staten. Den statliga huvudmannen kommer att ha det fulla ansvaret för att tillhandahålla utbildning inom komvux till dem som har rätt till och behöver det. Med en så stor huvudman som dessutom är ensam aktör kommer det att skapas specifika förutsättningar för komvux och leda till delvis andra konsekvenser än för övriga skolformer och verksamheter.

Att det bara finns en enda huvudman inom komvux bör ge ett mer symmetriskt skolsystem än i dag och skapa stordriftsmöjligheter, inte minst vad gäller resursfördelningen till utbildningen. Samtidigt riskerar ansvarsförhållandet mellan staten som systemansvarig och staten som huvudman att bli otydligt när staten är ensam huvudman. Hur den systemansvariga myndigheten och den statliga huvudmannen ska förhålla sig till varandra när det gäller komvux behöver därför ägnas särskild uppmärksamhet, för att det inte ska uppstå onödiga friktion, dubbelarbete eller oklarheter. Vid ett fullgånget förstatlig-

ande kommer även förhållandet mellan huvudman och hemkommun att påverkas. Se vidare avsnitt 15.1.4 där driften av komvux beskrivs.

*Vid ett förstatligande bör en större genomgripande översyn av komvux övervägas*

En uppenbar konsekvens om staten skulle bli huvudman för komvux är att *kommunal* vuxenutbildning upphör. Skolformen måste alltså få ett nytt namn, till exempel *allmän* vuxenutbildning (allvux), och nya förutsättningar.

Komvux har utvecklats mycket de senaste åren. Skolformen har präglats av en kraftig utbyggnad och flera stora reformer har genomförts för att möta de behov som finns. Delar av lagstiftningen har också förändrats liksom målgruppen för utbildningen.

Samtidigt har komvux fått en allt viktigare roll i samhället, bland annat vad gäller kompetensförsörjningen till arbetslivet. Utbildningen ska även främja den personliga utvecklingen och ge förutsättningar för individer att nå sin fulla potential i samhälls- och arbetslivet. Därmed verkar komvux i en bred kontext och en väl utformad vuxenutbildning gör det möjligt för individer att röra sig mellan olika utbildningar, arbeten och praktik.

Organisationen av komvux behöver fungera med såväl arbetsmarknad som andra delar av utbildningssystemet. Det har förekommit, inom ramen för såväl huvudmännens styrning som statliga satsningar och reformer, att komvux ibland fått följa samma mall som andra skolformer. Därigenom kan det bli svårt att uppnå en fullt ut ändamålsenlig styrning utifrån komvux förutsättningar.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det i samband med ett fullgånget förstatligande även bör övervägas att genomföra en större genomgripande översyn av komvux. En sådan översyn skulle behöva ta ett helhetsgrepp och se över skolformen från grunden, med utgångspunkt i komvux egna förutsättningar och behov, snarare än att enbart revidera befintlig lagstiftning. I detta kan det även ingå att se över roller och funktioner samt ansvarsfördelningen dem emellan. Vid en eventuell översyn bör också komvux roll i förhållande till olika politikområden beaktas, inte minst för att underlätta samverkan mellan komvux och andra aktörer.

Dessutom bör man se över i vilken utsträckning komvux ska hållas ihop med övriga skolformer i skolväsendet eller utvecklas åt ett annat håll. Komvux skiljer sig från grund- och gymnasieskolan när det gäller bland annat målgrupp, förutsättningar, styrning, organisation och genomförande även om innehållet i utbildningen i flera delar ges på grundläggande och gymnasial nivå. Samtidigt har komvux likheter med andra utbildningsformer för vuxna. Det finns därför skäl att överväga om komvux ska ses som ett eget skolväsende för vuxna, parallellt med till exempel högskolan och yrkeshögskolan. Komvux skulle då kunna regleras genom en egen vuxenutbildningslag.

### 15.1.2 Den statliga huvudmannen bör ha samhällets uppdrag att erbjuda och tillhandahålla utbildning

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör den statliga huvudmannen ansvara för att utbildning erbjuds de barn, unga och vuxna som enligt skolans författningar har rätt till eller behöver det. Inom ramen för detta ansvar bör den statliga huvudmannen planera och dimensionera den offentligt anordnade utbildningen för att kunna svara upp mot ansvaret att erbjuda och anordna utbildning.

Den statliga huvudmannen bör ha ansvaret för sin egen lokalförsörjning och mandat att använda olika lokallösningar. Staten bör tillförsäkras förtur till befintliga kommunala skollokaler för att säkerställa att staten kan fullfölja sitt utbudsansvar. Kommunerna bör vidare åläggas en skyldighet att inkludera behov av skolor i sina planeringsprocesser och vid behov av nybyggnation av skollokaler upplåta mark.

Hur kommunernas skyldigheter för lokalförsörjningen ska regleras och vilka villkor som ska gälla behöver utredas vidare. Det samma gäller hur befintliga regler angående myndigheters lokaler kan anpassas till ett statligt huvudmannskap för skolan och hur ett eventuellt ägande av skolfastigheter bör organiseras.

## **Utbedsansvaret i ett statligt skolsystem bör ligga på den statliga huvudmannen**

I ett statligt skolsystem har den statliga huvudmannen ansvar för att bedriva utbildning. Därför gör utredningen bedömningen att den statliga huvudmannen också bör ansvara för att utbildning inom olika skolformer erbjuds de barn, unga och vuxna som har rätt till eller behöver det. I dag ligger utbedsansvaret på hemkommunen. Vår bedömning innebär alltså att den statliga huvudmannen tar över denna uppgift från hemkommunen. Förskolan är dock enligt vårt uppdrag inte tänkt att bli en statlig skolform utan där ligger ansvaret kvar hos kommunerna.

Ett grundläggande motiv till att det bör vara den statliga huvudmannen som har utbedsansvaret i ett statligt skolsystem och inte den systemansvariga myndigheten, är att den aktör som är ansvarig för att tillhandahålla utbildning också bör förfoga över utbildningsplatserna. Ansvaret för att tillhandahålla utbildning är också ett ansvar som enbart faller på staten och inte på alla aktörer i skolsystemet.

## **I utbedsansvaret bör det ingå att planera och dimensionera den offentligt anordnade utbildningen**

För att kunna erbjuda och anordna utbildning gör utredningen bedömningen att den statliga huvudmannen bör ha mandatet att planera och dimensionera den offentligt anordnade utbildningen. Huvudmannen behöver därför vara organiserad så att den har kunskap och kännedom om de lokala och regionala förhållanden som är av vikt för olika beslut. Den systemansvariga myndigheten bör i sin tur bland annat tillhandahålla regionala planeringsunderlag (se avsnitt 12.1.2). Den systemansvariga myndigheten bör också ha beredskap för att hantera plötsliga ”utbedschocker”, genom att exempelvis fördela extra resurser för tillfälligt högre kostnader i lägen när man snabbt behöver ordna plats för elever som påverkas av en skolnedläggning eller liknande oförutsedda händelser (se avsnitt 13.1.3 och 13.1.4).

*Planering och dimensionering av grundskolan bör även i ett statligt system utgå från en närhetsprincip*

Den statliga huvudmannen för grundskolan bör ha i uppdrag att utifrån de lokala förutsättningarna planera och dimensionera de offentliga grundskolorna. Grundprincipen bör liksom i dag vara alla elevers rätt att gå i en allmän skola nära hemmet.

I dag har elever rätt till en plats i grundskolan i sin hemkommun. Men om det finns särskilda skäl, eller om kommunerna kommer överens, kan en elev även tas emot i grundskolan i en annan kommun. Med ett statligt huvudmannaskap behöver skolplaceringar inte, som i dag, begränsas av kommungränser. Den närmaste skolan kan ligga i en annan kommun än hemkommunen. I ett statligt system spelar det ingen roll. Däremot kommer den statliga huvudmannens planering och dimensionering av utbildningen att behöva ta sin utgångspunkt i ett visst geografiskt område. Ett sådant lokalt planeringsområde kan ofta komma att sammanfalla med kommungränserna. Men i vissa fall kan geografiska och demografiska förhållanden medföra att planeringsområdet är större eller mindre än en kommun.

På samma sätt som elever i dag, i mån av plats, har möjlighet att söka sig till en grundskola utanför den egna kommunen, bör elever i ett statligt skolsystem kunna söka en skolplats i ett annat planeringsområde. Så länge ett sådant önskemål inte går ut över andra elevers rätt till en skola nära hemmet bör också elever kunna placeras i ett annat planeringsområde. Till skillnad från i dag är en sådan placering inte förknippad med någon särskild ekonomisk transaktion, eftersom huvudmannen fortfarande är densamma.

I sitt arbete med planering och dimensionering behöver den statliga huvudmannen ha tillgång till grundläggande uppgifter om elever, inklusive uppgifter om elevernas preferenser för skolplaceringar. Sådana uppgifter kommer att finnas i det elevregister och system för önskemål och beslut om placering i grundskolan som den systemansvariga myndigheten ansvarar för (se avsnitt 12.1.2). Huvudmannen behöver också kunskap om den lokala samhällsplaneringen i olika avseenden. Därför kommer den att behöva samverka med kommunerna i sin planeringsverksamhet.

I den statliga huvudmannens ansvar kommer det att ingå ett mandat att besluta om skolnedläggningar. En nedläggning av en skola är ofta en fråga med stor lokalpolitisk betydelse som kan skapa stort engagemang. Förhållandevis många kommuner väljer att behålla små skolenheter på landsbygden, trots att det blir dyrt och inte fullt ut kompenseras av kostnadsutjämnningen. Ett skäl till det är den viktiga funktion som kommunen ser att skolan har för det samhälle eller den by där den ligger.<sup>26</sup>

En statlig huvudman bör i första hand se till kraven i skollagstiftningen vid beslut om den lokala skolstrukturen och skolors lokalisering. Frågor om likvärdighet, kvalitet och resultat kommer därför rimligen att stå i fokus för huvudmannens utformning av skolstrukturen. Den statliga huvudmannen kommer också att ha krav på sig att hushålla med statens medel och bedriva en effektiv verksamhet, i likhet med all annan statlig verksamhet.<sup>27</sup> Möjliga grunder för en skolnedläggning skulle exempelvis kunna vara svårigheter att upprätthålla kvaliteten i en alltför liten skolenhet eller behovet av att organisera verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt.

Utrymmet för att ta lokalpolitiska hänsyn är rimligtvis mindre för en statlig huvudman än för en kommun. Möjligheten att ta alltför stor lokal hänsyn påverkas också av att staten bör agera utifrån samma principer i hela landet.

Beslut om skolnedläggningar är erfarenhetsmässigt väldigt svåra att fatta för lokala politiker. En statlig myndighet kan ha lättare att fatta impopulära beslut om man anser att de är motiverade. Men möjligheterna för de personer som berörs av beslutet att påverka och utkräva ansvar blir samtidigt mindre. För kommunen medför också förlusten av mandatet över skolors lokalisering att man förlorar ett verktyg för sin samhällsplanering. Den statliga huvudmannen behöver därför hitta former för att föra dialog med skolans intressenter vid utformningen av skolstrukturen och om möjligt förankra besluten för ökad legitimitet (se vidare avsnitt 15.1.3 om samverkan).

---

<sup>26</sup> *Dagens Samhälle* 2020-01-30 "Kommunerna med för många skolor – hela listan" [www.dagenssamhalle.se/offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/kommunerna-som-har-for-manga-skolor-hela-listan/](http://www.dagenssamhalle.se/offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/kommunerna-som-har-for-manga-skolor-hela-listan/) (hämtad 2022-08-17).

<sup>27</sup> 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

*Den statliga huvudmannen kommer att ha goda förutsättningar för att planera och dimensionera utbildning inom gymnasieskolan*

I ett statligt skolsystem ansvarar den statliga huvudmannen för planering och dimensionering av den offentligt anordnade gymnasieskolan. Utgångspunkterna för dimensioneringen bör vara individens efterfrågan, arbetsmarknadens behov och en effektiv resursanvändning.

Ett samlat statligt huvudmannskap bör enligt utredningen kunna underlätta arbetet med planering och dimensionering av gymnasieskolan. Till skillnad från i dag kommer utbildningsutbudet inte att bestämmas av varje kommun för sig, utan kan fullt ut dimensioneras utifrån de regionala behoven, såväl individens behov som arbetsmarknadens. Det bör minska riskerna för såväl över- som underetablering av utbildningsplatser.

I princip skulle man kunna tänka sig att alla statliga gymnasieskolor hade ett riksintag, det vill säga att gymnasieelever skulle ha rätt att på lika villkor söka sig till vilken gymnasieskola som helst i landet. Ett sådant system skulle dock kunna leda till att vissa elever fick orimligt långt till skolan, i det fall gymnasieplatserna på den egna orten togs i anspråk av elever från andra orter. Även i ett statligt skolsystem anser vi att gymnasieskolans planering och dimensionering, liksom ansökan och mottagning, bör vara regional, med vissa undantag för specialistutbildningar som kan vara riksrekryterande.

*Planering och dimensionering av utbildning inom komvux behöver ta hänsyn till en lokal, regional och nationell kontext*

I ett statligt skolsystem ansvarar den statliga huvudmannen för planering och dimensionering av all utbildning inom komvux. Utgångspunkterna för dimensioneringen bör vara vuxnas behov och efterfrågan, arbetsmarknadens behov och en effektiv resursanvändning.

Komvux finns både i en lokal, regional och nationell kontext. Skolformen består av flera delar och viss utbildning har rättighetslagstiftning, andra inte. Ett samlat statligt huvudmannskap bör enligt utredningen kunna underlätta arbetet med planering och dimensionering av komvux. Den statliga huvudmannen kan, som ensam ansvarig för utbildning inom komvux, besluta vilka utbildningar som ska ges, antal platser och var dessa ska förläggas för att individer ska ha möjlighet att ta del av utbildning på ett rimligt avstånd från hemorten.



Att en statlig huvudman har hela utbudsansvaret ger förutsättningar att effektivt omfördela resurser när det finns behov av till exempel snabba omställningar. Den statliga huvudmannen har möjlighet att erbjuda utbildning lokalt eller regionalt samt samordna viss utbildning nationellt, exempelvis utbildning inom så kallade smala yrkesområden och distansutbildning. Den statliga huvudmannen har också goda strategiska möjligheter att etablera annan verksamhet, till exempel lärcentrum, som underlättar för den enskilda individen att ta del av utbildning även om den inte anordnas på hemorten.

Komvux har i dag en alltmer regional kontext. Den lokala nivån är ofta för begränsad för att till exempel uppnå ett brett utbud och ett effektivt resursutnyttjande, samtidigt som en nationell nivå riskerar att inte vara tillräckligt snabbfotad och inte ha den lokala och regionala förankring som är viktig för komvux. Komvux bör därför, i ett statligt skolsystem, i huvudsak planeras, dimensioneras och organiseras regionalt. Det inkluderar också mottagande och antagning. Den statliga huvudmannen behöver bygga upp antagningsorganisationer som kan hantera det kontinuerliga flödet av ansökningar och genomföra de individuella bedömningar som ska ligga till grund för beslut om mottagande och antagning.

## Planeringen av utbildningen bör omfatta ansvaret för lokaler

En stor del av planering och dimensionering handlar om lokalplanering. I ett statligt skolsystem blir det ett ansvar för den statliga huvudmannen att säkerställa att skolan har ändamålsenliga lokaler.

### *Planeringen av lokaler är en utmaning i dag*

Kommunerna använder i dag olika lösningar för sina lokaler och organiserar också ansvaret för lokalerna på olika sätt. Kommuner kan bygga och äga sina skollokaler själva, eller hyra lokaler av ett fastighetsbolag. Det förstnämnda dominerar. En vanlig modell är att förvaltningen av fastigheterna sköts av en hyresfinansierad fastighetsenhet.<sup>28</sup>

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har bedömt att många av skolans lokaler är slitna och i behov av renovering. Den kommunala sektorn byggdes ut kraftigt under 1960- och 1970-talen. 50 procent av

<sup>28</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Internhyra. Rätt incitament för effektiva lokaler.*

verksamhetslokalerna är uppförda under perioden 1960–1980. I vissa fall är lokalerna i så dåligt skick att det enda alternativet är rivning.<sup>29</sup>

Utmaningar för kommunerna är bland annat att göra bra prognoser över efterfrågan på skolplatser och hitta mark att bygga på. För att parera osäker och varierande efterfrågan på skolplatser strävar kommunerna efter att bygga flexibla lokaler som kan användas för olika verksamheter beroende på elevkullarnas storlek.<sup>30</sup> Möjligheterna till sådan flexibilitet är rimligtvis större för en kommun som bedriver många olika verksamheter inom sitt geografiska område, än vad det skulle vara för en statlig huvudman för skolan.

### *Statliga myndigheter har ansvar för sin egen lokalförsörjning*

Den statliga huvudmannen kommer att vara organiserad i myndighetsform (se vidare om myndighetsstrukturen i kapitel 16). Statliga myndigheter har ett eget ansvar att lösa sin lokalförsörjning och förväntas till så låg kostnad som möjligt hålla sig med lokaler som är ändamålsenliga för verksamheten. Myndigheterna har också stor frihet att själva bestämma över sin lokalförsörjning så länge den sker inom ramen för de ekonomiska resurser som myndigheten tilldelats.<sup>31</sup>

Grunderna för myndigheternas lokalförsörjning slogs fast under tidigt 1990-tal när riksdagen beslutade att genomföra den så kallade lokalförsörjningsreformen.<sup>32</sup> Reformen syftade till att uppnå ett mer effektivt resursutnyttjande för myndigheterna och en effektiviserad fastighets- och förmögenhetsförvaltning för staten som helhet. Reformen skulle ge en mer affärsmässig relation mellan fastighetsägare och hyresgäster. Myndigheten Byggnadsstyrelsen avvecklades och statligt ägda bolag grundades för att förvalta statens fastigheter. Bolagen skulle ge en avkastning jämförbar med den som uppnås hos privatägda fastighetsförvaltande bolag. Som hyresgäst skulle staten betala marknadsmässig hyra.<sup>33</sup> De fastigheter som efter fastighetsreformen kom att förvaltas av myndigheter var de som inte bedömdes kunna föras över till förvaltning i bolagsform utan behövde ägas och

<sup>29</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Äga eller hyra verksamhetslokaler?*

<sup>30</sup> Boverket (2017): *Skolans nya plats i staden*. Rapport 2017:16. Sveriges Kommuner och Lands-  
ting (2014): *Det fria skolvälet ur ett fastighetsperspektiv*.

<sup>31</sup> Se bl.a. 8–9 §§ förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

<sup>32</sup> Prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107. Se också prop. 1992/93:37,  
bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123.

<sup>33</sup> Riksrevisionen (2018): *Lärosätenas lokalförsörjning – rum för utveckling*. RiR 2018:15.

förvaltas direkt av staten. Det handlade i första hand om kulturfastigheter med stort symbolvärde, utrikes fastigheter som ambassader, fastigheter med särskilda säkerhetskrav och försvarsfastigheter där bolagsformen inte bedömdes lämplig.<sup>34</sup>

Samtidigt övergick den statliga styrningen av myndigheter till mål- och resultatstyrning som gav myndigheterna mandatet att själva välja hur resurser skulle fördelas inom verksamheten för att nå dess mål. De statliga myndigheterna skulle därmed ta ett helhetsansvar för verksamhetens kostnader, inklusive lokalkostnader, och ansvara för sin egen lokalförsörjning i stället för att bli försörjda med lokaler av Byggnadsstyrelsen.<sup>35</sup>

### *Den statliga huvudmannen bör ha ansvaret för skollokaler*

Enligt skollagen är det huvudmannen som har ansvar för att utbildningen har de lokaler och den utrustning som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. I ett statligt skolsystem gör utredningen bedömningen att ansvaret för skollokaler bör ligga på den statliga huvudmannen. I linje med principerna för myndigheters lokalförsörjning bör den statliga huvudmannen både ha friheten och ansvaret för att hitta olika lokallösningar. Att kommunerna skulle kvarstå som ansvariga för att tillhandahålla skollokaler menar vi är ett mindre lämpligt alternativ eftersom den statliga huvudmannen skulle ha svårt att fullt ut ta sitt ansvar för lokalernas ändamålsenlighet.

Den statliga huvudmannens behov av lokaler kommer att vara omfattande. I jämförelse med myndigheter som framför allt hyr kontorslokaler kommer också den statliga huvudmannens behov att vara mer varaktiga. Det innebär att vissa av de regelverk som i dag finns när det gäller myndigheters lokalförsörjning, exempelvis de bestämmelser som reglerar hyreskontraktens maxlängd, kan vara svåra att tillämpa för skollokaler.

Skolor behöver ofta specialutformade lokaler, på fastighetsspråk kallat ändamålslokaler. När en myndighet behöver specialutformade lokaler är en vanlig ordning att myndigheten initierar en nybyggnation samtidigt som den åtar sig att teckna långa hyresavtal med fastighetsägaren när byggnaden är färdig. Myndigheten står för kravställan-

---

<sup>34</sup> SOU 2011:31 *Staten som fastighetsägare och hyresgäst*.

<sup>35</sup> Riksrevisionen (2018): *Lärosätenas lokalförsörjning – rum för utveckling*. RiR 2018:15.

det och deltar olika långt i projekteringen och genomförandet av byggnationen. Denna typ av nyinvesteringar förutsätter långa hyresavtal, vilket kräver att myndigheten har regeringens medgivande att ingå sådana avtal.<sup>36</sup> Vid ett statligt huvudmannskap för skolan skulle det behöva utredas hur regelverket för myndigheters lokalförsörjning kan utvecklas så att det också kan inrymma den statliga huvudmannens behov.

En stor utmaning för den statliga huvudmannen kommer att vara att hitta platser för att bygga nya skolor. Redan i dag är marktillgången ofta styrande för skolans lokalisering, och kommuner uppger att de tvingas göra avsteg från de egna närhetsambitionerna.<sup>37</sup> Kommunerna har planmonopol och är också betydande markägare. En kommun har i vissa fall även rätt att lösa in mark för att genomföra en detaljplan. I ett statligt skolsystem kommer staten att vara helt beroende av att kommuner inkluderar skolan i sin planeringsprocess och vid behov upplåter mark till statliga skolor. Att kommunerna har sådan skyldighet kommer att behöva regleras, liksom vilka kostnadsprinciper som ska användas. Kommunernas rätt att sälja mark omgärdas i dag av flera regelverk. Försäljningen ska bland annat ske med hänsyn tagen till EU:s statstödsegler samt kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning och förbud att gynna enskilda näringsidkare.

En fråga som den statliga huvudmannen särskilt behöver beakta vid sin planering av skollokaler är risken för skolsegregation. Eftersom skolsegregation är intimt förknippad med boendesegregation är det en fråga som också behöver inkluderas i kommunernas planeringsprocesser.

### *Staten och kommunen behöver hitta lösningar för befintliga skollokaler*

Den statliga huvudmannen bör själv ansvara för sin lokalförsörjning. Men vid övergången från kommunalt till statligt huvudmannskap kommer staten och kommunerna att behöva hitta lösningar för befintliga skollokaler. Eftersom det rör sig om tusentals lokaler som omfattar mycket stora ekonomiska värden kommer det att krävas en mycket omfattande förhandlingsprocess där en mängd avtal kom-

---

<sup>36</sup> SOU 2011:31 *Staten som fastighetsägare och hyresgäst*.

<sup>37</sup> Boverket (2017): *Skolans nya plats i staden*. Rapport 2017:16.

mer att behöva förhandlas. En särskild komplikation är den samlokalisering som kan finnas mellan skola och förskola, som i ett eventuellt statligt system i enlighet med utredningens direktiv kommer att ha olika huvudmän.

Vid sidan av staten kan det också finnas andra aktörer som är intresserade av att hyra eller köpa kommunens skolfastigheter. Det gäller inte minst enskilda huvudmän. Kommuner kan också ha ett intresse av att sälja av sitt bestånd av skolfastigheter inför ett förändrat huvudmannaskap. För att säkerställa att den allmänna skolan kan utföra sitt uppdrag, behöver staten ges företräde till de kommunala lokalerna. Hur detta ska lösas bör, enligt vår bedömning, bli föremål för ytterligare utredning.

### *Svårt att skatta kostnader utifrån kommunernas befintliga redovisning*

En osäkerhetsfaktor vid ett statligt övertagande av skollokaler är kostnaden för lokalerna. För grundskolan redovisade kommunerna lokalkostnader på cirka 18 miljarder kronor 2020, vilket i genomsnitt motsvarade 19 600 kronor per elev. Den kostnaden inkluderade kostnader för egna och förhyrda lokaler inklusive inventarier och kapitalkostnader.<sup>38</sup>

Men den redovisade kostnaden är i stor utsträckning beroende av hur kommunerna väljer att hantera och bokföra sina lokalkostnader. Det framgår bland annat av Riksrevisionens granskning av skolpengen. Exempelvis redovisade två grannkommuner i Stockholms län med liknande storlek, struktur och befolkningstäthet vitt skilda lokalkostnader i Riksrevisionens undersökning, där den ena kommunens kostnader fanns i det övre spannet i landet och den andra i det lägre.<sup>39</sup>

Som framgår ovan är grundprincipen för statliga myndigheter att betala marknadsmässig hyra för lokaler. Kommuner äger i regel sina verksamhetslokaler och tillämpar en internhyresmodell. Den vanligaste principen för kommunernas internhyror är att hyran ska motsvara kostnaden för den aktuella byggnaden.<sup>40</sup> I det fall den statliga huvudmannen ska hyra skollokaler på marknadsmässiga grunder

<sup>38</sup> Skolverkets statistik. Grundskolan – Kostnader – Riksnivå. Tabell 2A: Huvudmannens kostnader 2020.

<sup>39</sup> Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

<sup>40</sup> Riksrevisionen (2022): *Skolpengssystem och lokalkostnader – en principiell analys*. Underlag a till granskningsrapporten *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

finns det en uppenbar risk att kostnaderna för lokaler skulle öka jämfört med i dag.

*Ett statligt skolfastighetsbolag bör övervägas*

På sikt kan det vara mer fördelaktigt att äga skollokaler, än att hyra dem. Det visar analyser som SKR har gjort av de kommunala verksamhetslokalerna. De årliga kostnaderna är lägre och minskar över tid. Vid kortsiktiga behov, för att exempelvis hantera tillfälliga svängningar, är hyresalternativet mer fördelaktigt.<sup>41</sup>

Statliga myndigheter kan i regel inte äga fastigheter. Undantaget är vissa specifika myndigheter som regeringen har beslutat ska ha i uppdrag att förvalta fastigheter.<sup>42</sup> Det gäller exempelvis Statens fastighetsverk<sup>43</sup> och Fortifikationsverket.<sup>44</sup> En möjlighet som bör övervägas är att lägga ansvaret för att äga, förvalta och utveckla statliga skollokaler på ett statligt bolag. Två exempel på befintliga statliga fastighetsbolag är Akademiska hus, som utvecklar och förvaltar fastigheter för universitet och högskolor med huvudfokus på utbildnings- och forskningsverksamhet, samt Specialfastigheter som äger, utvecklar och förvaltar bland annat kriminalvårdsanstalter, ungdomshem, domstolsbyggnader och polisfastigheter. Sveriges största huvudman för skolan, Stockholms stad, har också organiserat sina skolfastigheter i ett kommunalt skolfastighetsbolag, Sisab.

Det statliga skolfastighetsbolaget skulle i så fall ha ett uppdrag att försörja staten med skollokaler. Den statliga huvudmannen skulle hyra lokaler från det statliga skolfastighetsbolaget, men också ha möjlighet att vid behov hyra andra lokaler. Skolfastighetsbolaget skulle också kunna hyra ut till andra aktörer för att parera statens varierande behov av skollokaler. Huvudmannens kostnader för lokaler skulle därmed styras av vilken hyresmodell som huvudmannen och fastighetsbolaget kommer överens om. Möjligheten att bilda ett statligt skolfastighetsbolag hör till de frågor som bör utredas vidare vid ett statligt huvudmannskap för skolan.

---

<sup>41</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Äga eller hyra verksamhetslokaler*. Se också Kommuninvest (2021): *Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn?* Fokusrapport.

<sup>42</sup> 3 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

<sup>43</sup> Förordningen (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk.

<sup>44</sup> Förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

### *Staten bör utveckla kunskapen kring skollokalers ändamålsenlighet*

Regelverket för skolans lokaler är mycket övergripande och de kommunala huvudmännen har tidigare efterlyst mer kunskap om vad som faktiskt utgör ändamålsenliga lokaler i olika avseenden.<sup>45</sup>

Den statliga huvudmannen kommer att bli den överlägset största beställaren av skollokaler. Som kravställare bedömer utredningen att den statliga huvudmannen bör kunna utveckla normer och riktlinjer för utformningen av de statliga skollokalerna. Det innebär att staten kommer att behöva bygga upp en kunskapsbas i dessa frågor, gällande såväl kraven på skolans fysiska miljö när det exempelvis gäller tillgänglighet, luftkvalitet, ljusinsläpp och buller, som kunskap om hur lokalernas utformning påverkar det pedagogiska arbetet. De krav som staten ställer på de egna skollokalerna bör sedan kunna fungera normerande för alla huvudmän.

Det finns också särskilda krav på statliga myndigheters lokaler som inte gäller kommuner. Statliga myndigheter är skyldiga att verka för att deras lokaler är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.<sup>46</sup> Om en statlig myndighet agerar huvudman för skolan bör det innebära att kravet på tillgänglighet också blir tillämpligt för alla de lokaler där staten bedriver skolverksamhet. Det kan i sin tur medföra att många befintliga skollokaler behöver ändras eller byggas om eller att regelverket bör ses över utifrån de förutsättningar som gäller för kommunerna i dag.

### **15.1.3 Den statliga huvudmannen bör samverka lokalt och regionalt**

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör den statliga huvudmannen utveckla strukturerade former för samverkan med kommunerna på områden där skolverksamheten har beröringspunkter med annan kommunal verksamhet och där det i dag på många håll redan finns en etablerad samverkan inom kommunerna.

<sup>45</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Skollokalernas betydelse för lärande. En översikt över forskning och utvecklingsprojekt.*

<sup>46</sup> Förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.

Den statliga huvudmannen bör också utveckla former för samverkan med arbetslivet och andra samhällsaktörer som har verksamhet som på olika sätt kan beröra utbildningen och eleverna, liksom med andra statliga myndigheter som har anknytning till verksamheten.

Vid ett fullgånget förstatligande bör den statliga huvudmannen också utveckla forum och former för insyn och dialog med företrädare för olika lokala och regionala intressenter.

## Skolan är en del av lokalsamhället

Skolan har en särställning i samhället som den institution som samlar alla barn och familjer. Skolan berör därmed väldigt många människor på olika sätt. Det innebär också att många människor behöver få insyn i skolans verksamhet och möjlighet att på olika sätt lämna synpunkter på hur verksamheten bedrivs.

Skolan har i första hand ett kunskapsuppdrag, men i och med sin centrala roll i samhället fyller skolan också fler funktioner. Särskilt viktig kan skolan vara i socialt utsatta områden. Låg måluppfyllelse i skolan beskrivs som en grogrund för social oro och kriminalitet. På motsvarande sätt ses ofta satsningar på skolan och samverkan mellan offentliga, privata och idéburna organisationer som en nyckelfaktor för hur utvecklingen kan vändas.<sup>47</sup>

Skolan knyter också ihop olika delar av samhällslivet. Genom komvux kan exempelvis vuxna i behov av arbete få en yrkesutbildning som möter behoven i det lokala arbetslivet.

Skolan kommer även med ett statligt huvudmannaskap att vara en viktig del av det lokala samhället. Men samverkansformerna kan komma att påverkas av det ändrade huvudmannaskapet.

<sup>47</sup> Se t.ex. Lunneblad, Johannes (2019): Utsatthetens mervärde. En studie av ”Skolan mitt i byn” i ett socialt utsatt område. *Sociologisk Forskning*, årgång 56, nr 1, s. 53–69. Dahlstedt, Magnus & Foulter, Christophe (2018): Skolan och trygghetsfostran – viljan att förebygga. I: Dahlstedt, Magnus (red): *Förortsdrömmar – Ungdomar, utanförskap och viljan till inkludering*. Linköping Studies in Social Work and Welfare 2018:3. Socialstyrelsen (2010): *Social rapport 2010*.



## Den statliga huvudmannen bör utveckla former för samverkan med angränsande kommunala verksamheter

Skolverksamheten samverkar i många kommuner med andra kommunala verksamheter, såsom förskolan, kulturskolan, folkbiblioteken, socialtjänsten samt kommunens arbetsmarknads- och integrationsinsatser. Det är en samverkan som behöver finnas även i ett statligt skolsystem. Utredningen bedömer därför att den statliga huvudmannen bör utveckla strukturerade former för samverkan med närliggande kommunala verksamheter.

En strävan bör vara att värna befintlig samverkan. Exempelvis finns det i många kommuner en etablerad samverkan mellan skolan och kulturskolan. I en undersökning från Sveriges Kommuner och Regioner angav 95 procent av kommunerna att det fanns en samverkan mellan skola och kulturskola. Vanligt var att kulturskolan fick bedriva verksamhet i skolans lokaler, men i många kommuner förekom det också gemensamma projekt av olika slag, inklusive samverkan kring undervisningen.<sup>48</sup>

I vissa delar kan behovet av strukturerad samverkan öka om huvudmannaskapet skulle bli statligt. Det gäller exempelvis övergångarna mellan förskola och grundskola, vilka skulle innebära en övergång från en huvudman till en annan om ett förstatligande sker i enlighet med våra direktiv.

Den statliga huvudmannen behöver också säkerställa att det finns en strukturerad samverkan med de kommunala verksamheter som på olika sätt angränsar till komvux, eftersom komvux berör flera olika politikområden och alltmer har blivit ett verktyg för att hantera olika samhällsutmaningar.

Ett statligt huvudmannaskap innebär att skolans organisation både centraliseras och byter förvaltningsnivå från kommun till stat. Det kommer att påverka befintliga samverkansstrukturer och riskerar att försvåra samverkan med angränsande kommunala verksamheter, åtminstone på kort sikt. Att omorganisationer kan försvåra samverkan är också erfarenheten från Sveriges tre storstäder som alla valt att flytta ansvaret för grundskolan från stadsdelar till centrala facknämnder och förvaltningar. Samverkan mellan skolan och de kommunala verksamheter som var kvar på stadsdelarna, såsom förskolan eller individ- och familjeomsorgen, påverkades negativt av omorga-

---

<sup>48</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2016): *Samverkan mellan skola och kulturskola*.

nisationen, även om samverkan till viss del återhämtade sig över tid (se också avsnitt 15.1.1).<sup>49</sup>

Hur strukturerna för samverkan med kommunerna ska se ut vid ett statligt huvudmannaskap är därför något som kan behöva planeras redan innan en huvudmannareform genomförs. De juridiska förutsättningarna för informationsöverföring mellan den statliga huvudmannen och kommunala verksamheter kan också behöva utredas särskilt.

### **Den statliga huvudmannen bör samverka med andra samhällsaktörer och arbetslivet**

Den statliga huvudmannen kommer att vara en viktig aktör i lokalsamhället. Förutom kommunen bedömer utredningen att huvudmannen också bör utveckla former för samverkan med andra verksamheter och aktörer som på olika sätt rör barn och unga, såsom barn- och ungdomspsykiatri samt föreningslivet.

Gymnasieskolan och komvux behöver också samverka med arbetslivet i form av branscher och arbetsgivare, bland annat genom programråd inom gymnasieskolan och yrkesråd inom komvux. Utöver att det finns krav på samverkan med arbetslivet är sådan samverkan viktig för kvaliteten på utbildningen.

För komvux är regionerna, som den aktör som har ett regionalt utvecklingsansvar i länet, en allt viktigare samverkanspart när det rör bland annat planering av utbud av yrkesutbildning och lärcentrum. En statlig huvudman skulle ha möjlighet att vidareutveckla denna samverkan som i dag varierar i utformning och omfattning mellan olika kommuner och regioner.

### **Den statliga huvudmannen bör samverka med andra myndigheter**

Den statliga huvudmannen kommer att organiseras i form av en myndighet. Alla statliga myndigheter har ett allmänt ansvar att samverka. I det ingår bland annat att samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde.<sup>50</sup> Genom samarbete ska myndigheter ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Göteborgs Stad (2016): *Utredning av skolverksamheten inom ramen för stadsdelsnämndernas ansvar*. Stadsledningskontoret, dnr 1111/15.

<sup>50</sup> 8 § förvaltningslagen (2017:900).

<sup>51</sup> 6 § myndighetsförordningen.

Skolan samverkar redan i dag med olika myndigheter. Ett exempel är de brottsförebyggande samverkansmodellerna SSPF (samverkan skola, socialtjänst, polis och fritid) och SIG (sociala insatsgrupper) som förutom skola och socialtjänst också omfattar polisen.<sup>52</sup>

Inom komvux är och behöver samverkan med Arbetsförmedlingen vara särskilt utvecklad och omfattande (se avsnitt 5.5.5). Krav på samverkan mellan komvux och Arbetsförmedlingen finns i både skollagen och andra författningar. Den statliga huvudmannen behöver utifrån detta utveckla former för samverkan på både en strategisk och en operativ nivå.

Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen lyfts i dag som problematisk och utmanande. Hur samverkan kommer att påverkas av ett förändrat huvudmannaskap är inte helt lätt att säga. Å ena sidan kan möjligheterna att utveckla strukturerade och långsiktigt stabila samverkansformer förbättras. Å andra sidan riskerar samverkan mellan två stora myndigheter att bli trögrörlig med långa beslutsvägar. Vid utformandet av strukturer för samverkan bör den statliga huvudmannen särskilt beakta de insatser som nu pågår för att förbättra samverkan mellan komvux och Arbetsförmedlingen (se avsnitt 5.5.5), och dra lärdom av insatserna utifrån de nya förutsättningar som ges med ett statligt huvudmannaskap.

### **Den statliga huvudmannen bör utveckla forum och former för insyn och dialog med skolans intressenter**

I ett statligt skolsystem med en samlad statlig huvudman kan avståndet till dem som fattar avgörande beslut uppfattas som längre än vid ett kommunalt huvudmannaskap. Det gäller kanske särskilt avståndet till den politiska nivån. De etablerade samrådsformer som i dag finns mellan kommunen och olika organisationer, exempelvis företrädare för elever och föräldrar, kommer att försvinna när skolan inte längre är en kommunal angelägenhet. Samtidigt skapar omorganisationen nya intressenter, där kommunen själv är en.

---

<sup>52</sup> Brottsförebyggande rådet. *Sociala insatsgrupper (SIG) och SSPF*. <https://bra.se/sig-sspf> (hämtad 2022-08-16).

Den statliga huvudmannen behöver av dessa skäl säkerställa att det finns möjligheter till insyn och dialog om skolan lokalt, även i ett statligt skolsystem. Sådana forum kan också ge den statliga huvudmannen kännedom om lokala förhållanden av vikt.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att den statliga huvudmannen bör utveckla forum och former för insyn och dialog med skolans intressenter. Genom att huvudmannen organiserar samrådsformer med lokala och regionala företrädare ges möjlighet till ömsesidigt informationsutbyte. Det viktigaste är självklart att föra en dialog med kommunen. Andra intressenter som dialoger bör upprättas med är exempelvis elev- och föräldraorganisationer samt ideella organisationer inom kultur, fritid och samhälle. Ett exempel på en fråga där det kan vara särskilt viktigt med en dialog med skolans lokala intressenter är skolors lokalisering.

### **Den statliga huvudmannen bör utveckla samverkan med fristående skolor**

De fristående skolorna är sinsemellan mycket olika. Majoriteten är små eller mycket små. Jämfört med den statliga huvudmannen kommer skillnaderna i storlek och administrativ kapacitet att vara enorm. Samtidigt kommer staten och de fristående skolorna att verka inom samma lokala eller regionala skolsystem.

Enligt utredningen finns det anledning att överväga om den statliga huvudmannen bör ansvara för att utveckla samverkan med de enskilda huvudmän och skolor som verkar inom ett visst lokalt eller regionalt skolsystem. Regelbunden kontakt mellan alla skolor inom ett område skulle kunna skapa förutsättningar att hantera eventuella gemensamma utmaningar i den lokala kontexten. För solitära skolor skulle en sådan samverkansstruktur också innebära ett tydligare sammanhang som en del av skolsystemet. Omvänt bör det övervägas att fristående skolor i ett visst geografiskt område ska vara skyldiga att delta i vissa gemensamma aktiviteter.

### 15.1.4 Den statliga huvudmannen bör kunna erbjuda utbildning inom komvux på olika sätt

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör den statliga huvudmannen kunna erbjuda utbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux) på olika sätt. Den statliga huvudmannen bör kunna bedriva utbildning i egen regi och lägga ut utbildning på entreprenad. Såväl enskilda utbildningsanordnare som kommuner och i vissa fall regioner bör kunna bedriva utbildning på uppdrag av den statliga huvudmannen. Den statliga huvudmannen bör kunna använda olika modeller för att lägga ut utbildning på entreprenad.

Den statliga huvudmannen bör kunna välja vad som behöver läggas ut på entreprenad och hur detta ska göras utifrån lokala och regionala behov. Den statliga huvudmannen bör kunna styra och erbjuda utbildning inom komvux olika skolformsdelar på olika sätt utifrån vad som är mest ändamålsenligt sett till syftet för utbildningen.

Rektorn för utbildningen bör finnas hos anordnaren av utbildningen.

För komvux bör den statliga huvudmannen även överta vissa specifika uppgifter från hemkommunen:

- ansvaret för individuella studieplaner
- beslut om utbildningsplaner för den sammanhållna utbildningen för vissa nyanlända inom etableringsprogrammet
- hanteringen av betygshandlingar och intyg från enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt.

### Den statliga huvudmannen bör kunna bedriva utbildning i egen regi och lägga ut utbildning på entreprenad

Huvudmannaskapet för komvux skiljer sig åt jämfört med huvudmannaskapet för andra skolformer, eftersom det i nuläget bara finns offentliga huvudmän för komvux (kommuner och regioner). Men dagens huvudmän kan välja att bedriva utbildning på olika sätt, vilket beskrivs i avsnitt 4.1.3.

Vid ett fullgånget förstatligande gör utredningen bedömningen att den statliga huvudmannen bör kunna erbjuda utbildning inom komvux på olika sätt. Det finns som vi ser det tre olika varianter för hur utbildningen skulle kunna bedrivas:

- helt i egen regi
- med all utbildning på entreprenad
- med en kombination av egen regi och utbildning på entreprenad.

Om den statliga huvudmannen skulle bedriva all utbildning i egen regi, skulle staten bli den enda anordnaren inom komvux eftersom det inte finns några enskilda huvudmän. Detta skulle sannolikt ge de bästa förutsättningarna för en likvärdig utbildning, bland annat med anledning av att all personal skulle få samma arbetsgivare. Däremot är det inte rimligt att tro att den statliga huvudmannen skulle kunna driva allt i egen regi när dagens kommunala huvudmän anser att de även behöver använda sig av utbildning på entreprenad. Att inte ha denna möjlighet skulle troligen göra det svårt för den statliga huvudmannen att kunna erbjuda ett brett utbildningsutbud och vid behov hantera snabba omställningar inom komvux, som är en flexibel och föränderlig verksamhet.

Den statliga huvudmannen skulle i stället kunna ta över kommunernas ansvar som huvudman men inte bedriva någon utbildning alls i egen regi utan lägga ut allt på entreprenad. Fördelar med en sådan variant skulle vara att styrningen för komvux skulle bli mer samordnad än i dag. Förändringen skulle inte heller medföra verksamhetsövergångar för personal från kommun eller enskild utbildningsanordnare till staten. Men eftersom komvux till stor del är en rättighet behöver den statliga huvudmannen kunna säkerställa att eleverna har tillgång till utbildning inom komvux. Om den statliga huvudmannen inte skulle kunna erbjuda utbildning i egen regi behöver den alltid förlita sig på att det finns någon annan som kan, och vill, anordna utbildning över landet inom komvux samtliga skolformsdelar. Eftersom det i dag finns vissa kommuner som inte får in anbud vid upphandling av utbildning och vissa kommuner inte erbjuder någon utbildning alls finns en risk för brist på etablering av anordnare. Att den statliga huvudmannen endast skulle bedriva utbildning på entreprenad gör det därmed svårt att säkra tillgången till utbildning och ett hållbart utbud över tid. Denna lösning skulle alltså kunna påverka

elevens möjlighet att få den utbildning eleven har rätt till eller behöver på ett negativt sätt.

Mot denna bakgrund framstår den sista varianten som mest fördelaktig. Vi bedömer således att den statliga huvudmannen vid ett fullgånget förstatligande bör kunna bedriva utbildning i egen regi i kombination med möjlighet att lägga ut utbildning på entreprenad. På så sätt behöver staten inte bedriva all utbildning själv, utan kan komplettera med andra anordnare vid behov. Det ger den statliga huvudmannen större möjlighet att vara flexibel och kunna göra snabba omställningar för att anpassa sig till individuella, lokala, regionala och nationella behov.

*Det blir nya förutsättningar med en statlig huvudman som hanterar utmaningarna med utbildning på entreprenad*

Om en huvudman – staten – skulle ansvara för all utbildning som läggs ut på entreprenad jämfört med flera kommunala huvudmän skulle det kunna ge vissa stordriftsfördelar. Genom att samla kompetens hos den statliga huvudmannen bör man kunna uppnå mer likartade sätt att lägga ut utbildning på entreprenad, med större effektivitet och högre kvalitet. Det kan vara särskilt viktigt för vissa typer av utbildningar, till exempel distansutbildning. Den statliga huvudmannen kan exempelvis i förfrågningsunderlag och avtal styra vilka krav som ska gälla vid utbildning på entreprenad. Dessutom bör det finnas bättre förutsättningar för att uppföljningen av utbildning på entreprenad kan stärkas.

Den risk som finns i dag med brist på etablering och överetablering av enskilda utbildningsanordnare skulle inte per automatik lösas med ett statligt huvudmannaskap. Däremot skulle en samordnad styrning av att lägga ut utbildning på entreprenad samt sammanhållen planering och dimensionering av utbildning ge bättre förutsättningar att hantera dessa risker.

Staten skulle vid förstatligandet ta över som arbetsgivare för offentligt anställd personal för den utbildning staten väljer att bedriva i egen regi, se vidare avsnitt 15.2. Men även om det skulle finnas en enda huvudman skulle inte all personal inom komvux vara anställd av den statliga huvudmannorganisationen. Andra anordnare utöver staten skulle anställa sin egen personal, precis som i dag när personal inom komvux antingen kan vara anställd hos den kommunala huvudmannen eller hos den enskilda utbildningsanordnaren. Vid en eventuell

övergång till ett statligt huvudmannaskap behöver det analyseras hur existerande avtal om utbildning på entreprenad ska hanteras. Hur den statliga huvudmannen sedan väljer att organisera utbildningen kommer att vara föränderligt över tid.

### **Den statliga huvudmannen bör kunna lägga ut utbildning på entreprenad till enskilda utbildningsanordnare, kommuner och i vissa fall regioner**

Utredningen gör alltså bedömningen att den statliga huvudmannen bör kunna både bedriva komvux i egen regi och lägga ut utbildning på entreprenad. Som tidigare nämnts är det i dag bara kommuner, och under vissa förutsättningar regioner, som kan vara huvudmän för komvux. Huvudmännen kan i sin tur lägga ut utbildningen på entreprenad till enskilda utbildningsanordnare.<sup>53</sup>

Vid ett eventuellt statligt huvudmannaskap för komvux ser vi tre tänkbara aktörer som staten skulle kunna anlita för utbildning på entreprenad: enskilda utbildningsanordnare, kommuner och regioner. Enskilda utbildningsanordnare används redan i nuvarande system inom ramen för ett kommunalt huvudmannaskap.

Kommuner är i dag både huvudmän och anordnare av utbildning inom komvux. Vid ett statligt huvudmannaskap förlorar kommunerna sin roll som huvudmän men vi har prövat möjligheten att de fortfarande kan fungera som anordnare i ett statligt skolsystem. För att uppfylla efterfrågan på utbildning tror vi inte att det räcker att enbart använda enskilda utbildningsanordnare som komplement till utbildning i egen regi. Som vi beskriver ovan finns det redan i nuvarande system en brist på etablering av enskilda utbildningsanordnare i vissa delar av landet. I dessa fall behöver den statliga huvudmannen kunna använda sig av andra anordnare som komplement till utbildningen i egen regi. Att i detta läge inte fortsatt låta kommunerna kunna anordna utbildning vore enligt vår uppfattning olämpligt.

Även regioner kan i dagens system vara huvudmän för komvux och tillhandahålla utbildning på gymnasial nivå inom områdena naturbruk och omvårdnad. Efter överenskommelse med en kommun får regionerna också tillhandahålla utbildning på gymnasial nivå inom andra områden eller som särskild utbildning på gymnasial nivå.<sup>54</sup> När

<sup>53</sup> 23 kap. skollagen.

<sup>54</sup> 20 kap. 18 § skollagen.



det gäller dessa specifika utbildningar finns specifik kompetens hos regionerna som skulle tas till vara om de fortsatt skulle kunna anordna utbildning.

*Kommuner och i vissa fall regioner bör kunna bedriva utbildning på uppdrag av den statliga huvudmannen*

För att den statliga huvudmannen ska kunna använda kommuner och regioner som anordnare av komvux i ett eventuellt statligt skolsystem krävs att de får bedriva utbildning på entreprenad. Är det då juridiskt möjligt för staten att uppdra åt kommuner och regioner att bedriva utbildningsverksamhet? Enligt skollagens nuvarande bestämmelser får en kommun eller region genom ett avtal utföra uppgifter åt en annan huvudman inom skolväsendet.<sup>55</sup> I ett statligt skolsystem skulle det bara finnas en enda huvudman för komvux – staten – och kommunerna och regionerna skulle inte längre ha kvar sitt huvudmannaskap eller sitt utbildningsuppdrag i den utsträckning de har i dag. Detta skulle förändra förutsättningarna i systemet helt. Därför finns det inte ett självklart svar på frågan utifrån dagens bestämmelser.

Däremot kan man dra paralleller till andra områden. Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken gjorde i sitt betänkande<sup>56</sup> bedömningen att det var tillåtet för kommunerna att på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen vara leverantörer av arbetsmarknadspolitiska tjänster. Dessa skulle då ha upphandlats enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)<sup>57</sup> eller ingått i ett valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem (LOV).<sup>58</sup>

Enligt LOU kan en leverantör vara såväl privat som offentlig. Alla leverantörer har rätt att delta i en upphandling, oavsett i vilken juridisk form verksamheten bedrivs, och de ska alla behandlas likvärdigt. En kommun kan därför inte uteslutas från att delta i en upphandling eller ett valfrihetssystem. Däremot kan marknadsrättsliga aspekter behöva vägas in. Eftersom det finns grundläggande skillnader mellan kommuner och privata anordnare, exempelvis att kommuner är skattefinansierade och inte kan gå i konkurs, uppnås inte konkurrens på

<sup>55</sup> 23 kap. 3 § skollagen.

<sup>56</sup> SOU 2020:41 *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*.

<sup>57</sup> Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

<sup>58</sup> Lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

lika villkor. En förutsättning för att en kommun ska kunna kvalificera sig som leverantör i en upphandling är att det bedöms ligga inom ramen för kommunens befogenheter att anordna utbildning även vid ett förstatligande av skolan. På det arbetsmarknadspolitiska området förekommer det redan i dag att staten, i form av Arbetsförmedlingen, köper tjänster av kommunerna. Exempel på det är validering och arbetsmarknadsutbildning.<sup>59</sup>

Vi har i vårt resonemang utgått från att det sannolikt bör vara möjligt för staten att kunna uppdra åt kommuner, och i begränsad utsträckning regioner, att genomföra utbildning på entreprenad. Vårt uppdrag har dock inte omfattat att föreslå författningsändringar. Om det blir aktuellt behöver både skolförfattningar och annan reglering revideras.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att den statliga huvudmannen bör kunna lägga ut utbildning på entreprenad till enskilda utbildningsanordnare men också till kommuner och i vissa fall regioner. Men regionerna bör bara kunna bedriva samma typer av utbildning på gymnasial nivå som i dag. Det innebär utbildning inom områdena naturbruk och omvårdnad samt efter överenskommelse med den statliga huvudmannen även utbildning på gymnasial nivå inom andra områden eller som särskild utbildning på gymnasial nivå.

*Det är rimligt att anta att kommunerna fortsatt kommer att vilja anordna utbildning*

En fråga man kan ställa sig är hur intresserade kommunerna kommer att vara av att anordna utbildningen om de inte längre kommer att vara huvudmän för komvux. Vi menar att incitamenten för kommunerna potentiellt kan minska när de förlorar ansvaret som huvudman och i stället ska konkurrera om att få anordna utbildning på samma villkor som andra aktörer som staten kommer att anlita för att bedriva komvux.

Samtidigt bör viljan att utbilda sina kommuninvånare fortsatt vara betydande, oavsett vem som är huvudman för utbildningen. Kommunerna har ju kvar ansvaret för andra kommunala verksamheter, exempelvis socialtjänsten samt arbetsmarknads- och integrationsinsatser. Komvux och dessa andra kommunala verksamheter har i flera fall gemensamma målgrupper och samverkar i hög utsträckning. En vilja

<sup>59</sup> SOU 2020:41 *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna.*

att fortsatt anordna komvux borde alltså finnas hos kommunerna. Utredningen har dock inte på något systematiskt sätt frågat kommunerna om deras vilja att anordna komvuxutbildning i ett eventuellt statligt skolsystem.

### **Den statliga huvudmannen bör kunna använda olika modeller för att lägga ut utbildning på entreprenad**

I dagens skolsystem använder kommuner olika modeller för att lägga ut utbildning på entreprenad inom komvux. Utredningen har dels undersökt de modeller som används i dag, dels prövat frågan om vilka modeller som skulle kunna användas framöver. Den bedömning vi gör är att den statliga huvudmannen bör kunna använda olika modeller för att lägga ut utbildning på entreprenad i ett eventuellt statligt skolsystem. Med många alternativ ökar valfriheten och anpassningsbarheten. Samtidigt kan det skapa otydlighet, göra systemet mer komplext och leda till att likvärdigheten minskar.

Nedan går vi igenom olika modeller – både sådana som används i dag och sådana som möjligen skulle kunna användas framöver – samt beskriver för- och nackdelar med dem.

#### *Upphandling och auktorisation bör fortsatt kunna användas*

Det vanligaste sättet att bedriva komvux på entreprenad i dag är via upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Utöver upphandling använder kommuner också olika former av valfrihetssystem med ett auktorisationsförfarande. Vid auktorisation får alla enskilda utbildningsanordnare som uppfyller de krav kommunen ställt upp bedriva utbildning och kommunen överläter till eleverna att välja utbildningsanordnare (se vidare avsnitt 5.4.5). Den statliga huvudmannen bör kunna välja att använda båda dessa modeller – upphandling och auktorisation – vid ett fullgånget förstatligande, under förutsättning att rättstillämparen inte gör en annan bedömning om frågan tas upp till prövning (se nedan).

I avsnitt 5.4.5 beskriver utredningen några utmaningar när utbildningen läggs ut på entreprenad via upphandling eller auktorisation. Dessa handlar bland annat om att kommuner har olika kapacitet och kompetens för att kunna göra bra upphandlingar, teckna avtal samt

följa upp utbildningar på entreprenad. För små kommuner är det här en särskild utmaning. När det gäller auktorisation finns också en risk för överetablering eftersom kommuner inte kan neka enskilda utbildningsanordnare som uppfyller uppställda krav.

Vad finns det då för förutsättningar för att man ska komma till rätta med dessa utmaningar vid ett eventuellt statligt huvudmannaskap? Vi menar att det finns utmaningar med upphandling och auktorisation som skulle kvarstå i ett statligt skolsystem. Däremot bör man kunna uppnå enhetlighet och kvalitet i upphandlings- och auktorisationsförfarandet om det genomförs av *en* huvudman – staten – i stället för av respektive kommun. Vid ett eventuellt fullgånget förstatligande skulle den statliga huvudmannen också ha helt andra förutsättningar att bygga upp kapacitet och kompetens. Sammantaget skulle det här kunna leda till stärkt likvärdighet.

Risken för överetablering vid auktorisation skulle kvarstå även i ett statligt system. Men en statlig huvudman kan planera utbildning i en regional kontext för att öka resurseffektiviteten och undvika små elevgrupper som ibland uppstår vid överetablering. En statlig huvudman borde också ha generellt bättre förutsättningar att ställa krav och teckna avtal vilket skulle kunna medföra en högre kvalitet bland de auktoriserade anordnarna.

### *Rättsläget för upphandling och auktorisation i ett statligt skolsystem behöver klargöras*

Den statliga huvudmannen bör kunna välja att använda upphandling och auktorisation i ett statligt skolsystem. Men rättsläget är i nuläget oklart när det gäller såväl upphandling som auktorisation. Detta beskriver vi i avsnitt 5.4.5. Kortfattat ligger oklarheten dels i om det finns någon skyldighet att alltid upphandla utbildning inom bland annat komvux, dels i om ett auktorisationssystem saknar rättsligt stöd i den svenska lagstiftningen. Den senaste utredning som uttalat sig i frågan – KLIVA-utredningen – och som också tog in ett rättsutlåtande, kom fram till att upphandling bör användas i komvux och att auktorisation bör vara förenligt med svensk rätt.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

Vid ett eventuellt förstatligande menar vi att det kan lämnas ett visst tolkningsutrymme i frågan om huruvida utbildning inom komvux måste upphandlas. KLIVA-utredningens rättsutlåtande baserades på nuvarande skolsystem med kommunalt huvudmannaskap och en tydlig marknad för skolverksamheten. En tidigare utredning som undersökt frågan – Utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning på entreprenad<sup>61</sup> – gjorde tolkningen att utbildning inom komvux inte behöver upphandlas. De baserade sina uttalanden bland annat på fall från EU-domstolen som gällde det franska skolväsendet som är helt och hållet statligt. Med ett statligt huvudmannaskap och en förändrad marknad skulle således en omprövning av upphandlingskravet eventuellt kunna göras. Men vi anser samtidigt att frågan kommer att ställas på sin spets först när den prövas rättsligt.

Enligt vår uppfattning kan ett befintligt regelverk, vid en oklar rättstillämpning, först behöva prövas innan det eventuellt ändras. Om man ska få till stånd en tydligare rättstillämpning behöver olika områden bli prövade. Det kan handla om att exempelvis testa nya metoder i upphandlingar, ge uppdrag till anordnare eller ställa ytterligare kvalitetskrav på anordnare.

*En ansökningsmodell skulle kunna vara tänkbar för den statliga huvudmannen*

Utöver upphandling och auktorisation finns andra tänkbara modeller vad gäller utbildning på entreprenad inom komvux. Som exempel används inom yrkeshögskolan en ansökningsmodell som innebär att utbildningsanordnare, enskilda eller offentliga, mer eller mindre löpande ansöker till Myndigheten för yrkeshögskolan om att bedriva yrkeshögskoleutbildning. Utbildningen ska svara mot arbetslivets behov av yrkeskompetens och drivs i nära samverkan med företag och arbetsgivare. Innehållet i utbildningarna och utbudet utvecklas därmed i takt med att arbetslivets krav förändras och en ny ansökan måste lämnas in när beviljandet går ut.

Att använda en ansökningsmodell liknande den som finns inom yrkeshögskolan skulle kunna vara möjligt för komvux i ett statligt skolsystem.

---

<sup>61</sup> SOU 2017:44 *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*.

Modellen skulle då väldigt enkelt och skissartat kunna se ut så här:

- Intresserade utbildningsanordnare – enskilda, kommunala och i vissa fall regionala – ansöker till den statliga huvudmannen om att få anordna utbildning inom komvux. Ansökan kan gälla ett specifikt utbildningsområde, en geografisk plats eller utbildning på distans.
- Den statliga huvudmannen prövar ansökningarna utifrån ett antal kriterier, exempelvis hur väl utbildningen är anpassad till arbetslivets behov.
- Den statliga huvudmannen fattar beslut om vilka utbildningsanordnare som beviljas och dessa får ett statsbidrag. Av beslutet framgår också hur länge utbildningen får bedrivas innan en ny ansökan måste lämnas in.
- Utbildningsanordnaren och den statliga huvudmannen följer upp utbildningen, och uppföljningen ligger sedan till grund för eventuellt fortsatt beviljande.

En ansökningsmodell liknande den ovan beskrivna har både för- och nackdelar. En förtjänst är att modellen kan hantera snabba omställningar i såväl utbildningsutbud som antalet utbildningsplatser. Eftersom utbudet kontinuerligt omprövas kan modellen också bidra till högre kvalitet i de utbildningar som erbjuds.

Samtidigt har en ansökningsmodell sina begränsningar. Modellen är oprövad för utbildning inom komvux där förutsättningen är att utbildningen kontinuerligt ska finnas tillgänglig utifrån individers olika behov. En ansökningsmodell lämpar sig därmed sannolikt främst för yrkesutbildning inom komvux på gymnasial nivå, eftersom dessa utbildningar behöver leva upp till kravet på snabba omställningar och anpassa sig till arbetsmarknadens behov. Det är också främst kopplat till yrkesutbildning som det finns erfarenheter att hämta från yrkeshögskolans modell.

I juni 2022 tillsattes en utredning om en långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna. Den ska bland annat analysera behovet av och vid behov föreslå en ny utbildningsmodell för yrkesutbildningar inom komvux. Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2024.<sup>62</sup> Beroende på vad denna utredning kommer fram

---

<sup>62</sup> Dir. 2022:84 *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna.*

till skulle en fortsatt möjlighet kunna vara att först pröva en ansökningsmodell inom ramen för en försöksverksamhet. Ett sådant eventuellt försök skulle kunna inledas inom ett begränsat yrkesområde, följas upp och utvärderas, för att sedan beroende på utfall eventuellt utökas till att även omfatta fler yrkesområden.

### *Andra modeller kan också vara tänkbara för den statliga huvudmannen*

Det finns även andra modeller som skulle kunna prövas för utbildning på entreprenad inom komvux vid ett fullgånget förstatligande. Med en statlig huvudman kan man pröva om en modell där huvudmannen ger riktade uppdrag till olika anordnare är möjlig att genomföra juridiskt för hela eller delar av ett utbildningsutbud. Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken bedömde att inom arbetsmarknadsutbildning har Arbetsförmedlingen möjlighet att direkttilldela en kommun ett kontrakt enligt LOU. Denna tilldelning kan dock enbart ske om konkurrensen bland leverantörerna är otillräcklig för att tillhandahålla insatserna.<sup>63</sup>

Det är viktigt att hitta fungerande modeller av olika slag särskilt om det inte finns anordnare som vill bedriva en viss utbildning eller om den statliga huvudmannen snabbt behöver starta en utbildning kopplat till ett specifikt behov.

### **Den statliga huvudmannen bör kunna välja hur utbildning ska erbjudas inom komvux utifrån lokala och regionala förutsättningar och behov**

Andelen utbildning som bedrivs på entreprenad inom komvux i dag varierar i olika delar av landet och mellan de olika skolformsdelarna. I vissa delar av landet kommer den statliga huvudmannen troligtvis framöver att behöva tillhandahålla komvux helt i egen regi om ingen förändring sker i övrigt. Om det är mest ändamålsenligt att erbjuda utbildning i egen regi eller lägga ut utbildning på entreprenad skulle kunna se olika ut över landet och skilja sig åt för olika skolformsdelar inom komvux.

---

<sup>63</sup> SOU 2020:41 *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna.*

Utredningen gör därför bedömningen att den statliga huvudmannen bör kunna välja vad som behöver läggas ut på entreprenad och hur detta ska göras, samt i detta beakta lokala och regionala förutsättningar och behov. För att kunna göra det behöver huvudmannen fortsatt ha en lokal och regional förankring, och samverka med olika verksamheter i kommunen, andra myndigheter samt branscher och arbetsgivare (se avsnitt 15.1.3). Det lokala perspektivet kan, utöver genom huvudmannens samverkan, också säkras genom att anordnare av utbildningen kan ha en lokal förankring.

### **Utbildning inom komvux olika skolformsdelar bör kunna styras och erbjudas på olika sätt utifrån vad som är mest ändamålsenligt**

Komvux består av flera skolformsdelar. De övergripande målen är desamma för hela skolformen, men vad utbildningen syftar till i de olika skolformsdelarna är delvis olika. Vid ett eventuellt fullgånget förstatligande med en enda huvudman för komvux är det möjligt för huvudmannen att följa upp den utbildning som ges samt att få en helhetsbild av vilken utbildning som behöver bedrivs och hur utbildningen bäst bör organiseras. Redan i dag väljer vissa kommuner att erbjuda delar av komvux i egen regi medan andra delar erbjuds som utbildning på entreprenad. Kommuner kan också välja att erbjuda och organisera exempelvis komvux i sfi tillsammans med yrkesutbildning för att samordna utbildningarna, utöver att komvux i sfi också erbjuds och organiseras som en separat utbildning.

Utredningen bedömer att den statliga huvudmannen bör överväga vilket som är det mest ändamålsenliga sättet att styra och erbjuda utbildningar på inom komvux sett till syftet med utbildningen. Eftersom vi bedömer att den statliga huvudmannen bör kunna lägga ut utbildning på entreprenad till enskilda utbildningsanordnare, kommuner och regioner samt använda olika modeller för detta kan både val av anordnare och val av modell vara verktyg för att anpassa styrningen så att den blir ändamålsenlig för utbildningar inom olika delar av komvux. Men utbildningen behöver också organiseras utifrån att enskilda elever ska kunna få den utbildning de behöver på ett bra sätt utifrån sina behov.

Som vi beskriver i avsnitt 15.1.2 behöver utbildning planeras och dimensioneras främst i en regional kontext. Men för att uppnå resurseffektivitet kan den statliga huvudmannen behöva organisera viss



utbildning på annat sätt. Ett exempel är att viss utbildning kan samordnas nationellt och organiseras som riksrekryterande utbildning. Det kan exempelvis handla om distansutbildning och utbildning inom smala yrkesområden. Även andra funktioner, som viss validering eller viss studie- och yrkesvägledning, skulle kunna samordnas nationellt.

Inom komvux kan nya behov av utbildning uppkomma som kräver att huvudmannen snabbt kan ställa om utifrån behoven. För viss utbildning behövs i stället en mer långsiktig planering och det finns behov av att göra mer omfattande investeringar av till exempel utrustning. Styrningen och organiseringen av utbildning kan även utifrån denna aspekt behöva skilja sig åt för att vara ändamålsenlig.

### **Rektorn för utbildningen bör finnas hos anordnaren av utbildningen**

Rektorn för utbildningen inom komvux kan i dag organisatoriskt finnas hos huvudmannen eller hos den enskilda utbildningsanordnaren. När rektorn finns hos den enskilda utbildningsanordnaren har huvudmannen överlämnat den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter, vilket är möjligt om anordnaren har fått tillstånd av Skolinspektionen att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg, så kallad betygsrätt.<sup>64</sup> Här har olika kommuner gjort olika val. Det finns ingen tydlig nationell bild av hur vanligt det är att en kommun har överlämnat rektorskapet till en enskild utbildningsanordnare.

Det finns däremot vissa rektorsuppgifter som inte kan överlämnas till den enskilda utbildningsanordnaren och vissa delar som betygsrätten inte omfattar.<sup>65</sup> Det innebär att det i praktiken behöver finnas en kommunal rektor utöver rektorn hos den enskilda utbildningsanordnaren. Detta delade ledarskap är svårt att förena med skollagens krav på en tydlig rektorsfunktion.

Att kunna välja vem som ansvarar för rektorsfunktionen och att det kan finnas dubbla rektorer bidrar till en komplexitet kring rektorsrollen i komvux. Som en konsekvens av detta tenderar ansvarsförhållandet mellan huvudman och enskild utbildningsanordnare i dag att bli otydligt.

---

<sup>64</sup> 1 kap. 4 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

<sup>65</sup> 1 kap. 4 §, 2 kap. 10 §, 6 kap. 1 och 10 §§ förordningen om vuxenutbildning.

Eftersom rektorsfunktionen är en sådan central del i styrningen, och kan påverka elevernas möjlighet till en likvärdig utbildning, får det inte finnas någon tvekan om vem som är rektor. Vid ett fullgånget förstatligande är det möjligt att tydliggöra ansvarsfördelningen i styrkedjan. Med staten som enda huvudman och ansvarig för all utbildning inom komvux kan ansvaret för rektorsfunktionen bli tydligare och mer enhetligt.

En möjlighet är att rektorn alltid skulle vara anställd hos huvudmannen. Huvudmannen och rektorn skulle då finnas inom samma organisation, vilket skulle medföra en närhet i styrkedjan och en möjlighet till en mer direkt styrning från huvudmannens sida. Men eftersom den statliga huvudmannen bör kunna lägga ut utbildning på entreprenad till flera olika anordnare, använda olika modeller för detta och även bedriva utbildning i egen regi, skulle en sådan rektorsroll fortsatt bli komplex. Rektorn skulle fortsättningsvis behöva ha både en stödjande roll som pedagogisk ledare, även om rektorn inte är chef för lärarna, och en kontrollerande roll i huvudmannens uppföljning gentemot kraven i avtalen om entreprenad. Hos anordnaren skulle det finnas en ansvarig chef. Det dubbla ledarskapet skulle kunna medföra en otydlig styrning av verksamheten.

En annan möjlighet är att rektorn alltid organisatoriskt skulle finnas hos anordnaren. Detta är, som nämns ovan, möjligt i dag om en enskild utbildningsanordnare fått betygsrätt. Att flera kommuner i dag har valt att lägga ut den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter, gör det rimligt att anta att det skulle kunna göras även om staten är huvudman. En fördel med denna lösning är att det skulle finnas en närhet mellan rektorsfunktionen och utbildningsverksamheten. Rektorn skulle då få bättre förutsättningar för sitt pedagogiska ledarskap. För eleverna skulle det troligen bli tydligare vem som är rektor för utbildningen. Nackdelen är att rektorn skulle komma längre från huvudmannen, och att den statliga styrningen därmed skulle bli mer indirekt.

För att förtydliga ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och anordnaren av utbildningen samt skapa förutsättningar för rektorn som pedagogisk ledare, bör det inte vara valbart var rektorn finns. Utredningen gör bedömningen att rektorn alltid bör finnas hos anordnaren av utbildningen, eftersom det är rimligt att rektorn ska finnas nära verksamheten oavsett om utbildningen anordnas i egen regi eller hos olika anordnare. Även utifrån ett elevperspektiv är det centralt

att det finns en närhet till rektorsfunktionen för att underlätta inflytande och ansvarsutkrävande. Anordnaren behöver, precis som enskilda utbildningsanordnare i dag,<sup>66</sup> se till att rektorn har rätt kompetens och ges möjlighet att utföra sitt uppdrag utifrån de krav som finns. Men som ytterst ansvarig för utbildningen behöver den statliga huvudmannen säkerställa att rektorn hos anordnaren har förutsättningar att göra det lagstiftningen kräver. Det är också viktigt att den statliga huvudmannen har en ändamålsenlig uppföljning av utbildningen både i egen regi och på entreprenad.

En förändring av rektorsfunktionen skulle kunna medföra otydlighet i styrkedjan om rektorn får styrning från både den statliga huvudmannen och anordnarens ledning. Denna risk skulle till viss del kunna motverkas av reglering på området och välformulerade avtal.

För att det inte ska behöva finnas två rektorer, när vissa uppgifter enligt dagens reglering inte kan överlämnas till anordnarens rektor, behöver man se över hur regelverket bäst kan utformas och vilka uppgifter som den statliga huvudmannen respektive rektorn hos anordnaren kan ansvara för.

Det är möjligt att även tänka sig att rektorsfunktionen i stället skulle kunna utformas och regleras på ett helt annat sätt än i dag för komvux eller delar av skolformen. Som jämförelse finns inom yrkeshögskolan ingen rektorsfunktion, utan där är olika ansvar fördelade på anordnaren, en ledningsgrupp för utbildningen och ansvarig myndighet. Eftersom detta skulle innebära en stor förändring av rektorsfunktionen och medföra att rektorsrollen skulle se annorlunda ut för komvux än för de andra skolformerna inom skolväsendet, skulle en sådan lösning noga behöva analyseras och i så fall lämpligtvis inkluderas i en större genomgripande översyn av skolformen, likt den som beskrivs i avsnitt 15.1.1.

### **Den statliga huvudmannen bör ta över vissa uppgifter från hemkommunen**

Det finns specifika uppgifter för komvux som hemkommunen i dag har ansvar för och som utredningen bedömer att den statliga huvudmannen bör ta över vid ett eventuellt fullgånget förstatligande. I huvudsak handlar det om uppgifter som är nära kopplade till utbildningen

---

<sup>66</sup> 6 kap. 3 och 5 §§ förordningen om vuxenutbildning.

och organiseringen av den, vilket gör att den statliga huvudmannen som bedriver utbildningen är mer lämplig att ta hand om dem än hemkommunen.

*Den statliga huvudmannen bör ta över ansvaret för individuella studieplaner*

Det är en elevs hemkommun som i dag ansvarar för att en individuell studieplan upprättas inom komvux, med uppgifter om elevens utbildningsmål och planerad omfattning av studierna (se avsnitt 4.1.4).<sup>67</sup> Skolinspektionen har konstaterat att det finns brister i kommuners arbete med de individuella studieplanerna. De är också av låg kvalitet och inte heller alltid kända av elever och lärare. Därmed blir studieplanerna inte ett verktyg i arbetet med att planera och genomföra en undervisning anpassad efter elevernas behov och förutsättningar (se vidare avsnitt 5.3.5).<sup>68</sup>

En anledning till att hemkommunen har fått ansvar för de individuella studieplanerna är att kommunen ska ha en samordnande roll. Planerna ska kunna ge en helhetsbild av utbildningen även om en elev läser inom olika delar av komvux eller hos flera utbildningsanordnare.<sup>69</sup>

Vid ett fullgånget förstatligande när det bara finns en statlig huvudman kommer en individ inte att kunna genomföra sin utbildning hos olika huvudmän. Detta innebär att den statliga huvudmannen i stället kan ha den samordnande roll som hemkommunen har i dag, även om eleven sedan genomför sin utbildning hos olika utbildningsanordnare. Det är rimligt att anta att kvaliteten på de individuella studieplanerna kan höjas om ansvaret samlas hos *en* huvudman i stället för en mängd olika kommuner. Men den statliga huvudmannen behöver samtidigt ha en organisation för att hantera denna relativt omfattande uppgift som innebär ett elevnära arbete både initialt och under utbildningens gång.

---

<sup>67</sup> 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>68</sup> Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2017:10217. Skolinspektionen: Statistiktabeller: Regelbunden tillsyn 2019 (detaljerad). [www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2019/](http://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2019/) (hämtad 2022-06-05). Skolinspektionen: Statistiktabell: Regelbunden tillsyn 2018 (detaljerad). [www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2018/](http://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2018/) (hämtad 2022-06-05). Skolinspektionen: Detaljerade tabeller, brister på skol- och huvudmannanivå: Huvudmannatillsyn 2017. [www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2017/](http://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2017/) (hämtad 2022-06-05).

<sup>69</sup> Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*.

Eftersom en individuell studieplan ska upprättas i nära anslutning till antagningen och uppgiften är nära knuten till att sedan också ge eleven utbildning, är det rimligt att ansvaret för den individuella studieplanen hålls ihop med ansvaret för utbildningen som helhet. Utredningen bedömer därför att den statliga huvudmannen vid ett fullgånget förstatligande bör ansvara för att varje elev har en individuell studieplan.

Men arbetet med den individuella studieplanen har koppling till det ansvar som kommunerna har att söka upp individer som kan vara i behov av utbildning inom komvux. Detta är ett ansvar som vi bedömer fortsatt ska finnas hos individernas hemkommuner, se avsnitt 12.1.7. Det behövs därför samverkan mellan kommunerna och den statliga huvudmannen i detta avseende.

#### *Den statliga huvudmannen bör besluta om en utbildningsplan för en sammanhållen utbildning*

Vid ett fullgånget förstatligande kommer den statliga huvudmannen att vara ansvarig för att tillhandahålla all utbildning inom komvux. I ansvaret ingår att tillhandahålla en sammanhållen utbildning för vissa nyanlända, som syftar till att i strukturerad form ge deltagarna sådana kunskaper som de behöver för att kunna studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden. Denna utbildning ska följa en utbildningsplan, med uppgifter om utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll. Planen ska i dag beslutas av hemkommunen.<sup>70</sup>

Eftersom planen för utbildningen är så nära knuten till att tillhandahålla utbildningen bedömer utredningen att detta ansvar bör övertas av den statliga huvudmannen.

#### *Den statliga huvudmannen bör hantera betygshandlingar och intyg från enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt*

Enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt ska i dagens system lämna betygshandlingar och intyg när det gäller utbildning motsvarande komvux till elevernas respektive hemkommun.<sup>71</sup> Eftersom kommunerna inte längre kommer att ha ansvaret för utbildning inom

---

<sup>70</sup> 20 kap. 3 a, 4 a och 33 a–b §§ skollagen.

<sup>71</sup> 6 kap. 17 § förordningen om vuxenutbildning.

komvux bedömer utredningen att det i stället bör vara den statliga huvudmannen som ska ta emot sådana betygshandlingar och intyg.

## 15.2 Statligt arbetsgivaransvar för offentligt anställd skolpersonal

### 15.2.1 Arbetsgivaransvaret för offentligt anställd skolpersonal bör samlas i staten

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan bör arbetsgivaransvaret för offentligt anställd skolpersonal samlas i staten. För kommunal vuxenutbildning är detta enbart aktuellt för den utbildning staten bedriver i egen regi.

### I dag är arbetsgivaransvaret i skolan mestadels kommunalt

I dag är de flesta som arbetar i skolan anställda av kommunerna. Enligt Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) statistik uppgår det totala antalet årsarbetskrafter i den kommunala grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen till omkring 200 000. Om alla dessa övergår till staten vid ett fullgånget förstatligande innebär det nästan en fördubbling av det befintliga antalet anställda inom staten. För både kommunerna och staten skulle alltså ett fullgånget förstatligande av skolan innebära mycket stora förändringar av befintlig personalstyrka.

### Staten har klivit närmare arbetsgivarfrågorna

Sedan 1991 har staten ingen arbetsgivarrelation med merparten av lärarna och skolledarna i den svenska skolan. Men som framgår av kapitel 7 reglerar staten bland annat vad som krävs för att anställas som lärare och rektor i skolan. Huvudmännens frihet att agera som arbetsgivare är i den bemärkelsen inte total.

Under de senaste decennierna har staten i allt högre utsträckning närmat sig arbetsgivarfrågorna för skolpersonalen. Det har bland annat handlat om statliga satsningar på kompetensutveckling, statliga bidrag till höjda lärarlöner, insatser för att de mest erfarna lärarna

ska lockas att arbeta på skolorna och i verksamheterna med störst utmaningar samt insatser för att förbättra lärares möjlighet att göra karriär i yrket. På senare tid har förslaget om ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare rönt mycket uppmärksamhet och skulle, om förslaget blir verklighet, innebära att staten förstärker sin roll i lärares kompetensutveckling och meritering framöver.

Liksom tidigare i historien har fokus främst varit på lärare, och i viss mån skolledare, men även andra yrkesgrupper har omfattats när staten har klivit närmare arbetsgivarfrågorna i skolan. Till exempel har huvudmännen fått statsbidrag för personalförstärkningar inom elevhälsan och för att anställa lärarassistenter.

### Skolan tjänar på ett renodlat arbetsgivaransvar

Utredningen menar att statens tilltagande intresse och satsningar inom ramen för det som annars ryms inom arbetsgivarens domän i viss mån kan ses som ett ifrågasättande av huvudmännens arbetsgivarpolitik. Om staten hade ansett att lönebildningen i skolsektorn varit tillfredsställande ur ett samhällligt perspektiv hade som exempel inte Lärarlönelyftet behövts.

Samtidigt har effekten av statens ökade inblandning blivit att flera arbetsgivarfrågor har hamnat i ett gränsland mellan vad som är statens respektive huvudmännens ansvar. Denna sammanblandning av roller har gjort det svårt att utkräva ansvar och skapat en situation där staten och huvudmännen kan beskylla varandra för personalrelaterade tillkortakommanden eller, omvänt, göra anspråk på ansvaret för personalrelaterade framsteg.

Detta talar, enligt vår uppfattning, för att skolan som verksamhet – oavsett var huvudmannaskapet ligger – tjänar på ett renodlat och sammanhållet arbetsgivaransvar för personalen, där det är en aktör som tydligt har rollen som arbetsgivare och där andra aktörers inflytande i arbetsgivarfrågorna är lågt.

Vid ett förstatligande av skolan, som innebär att staten tar över det fulla styrnings- och verksamhetsansvaret för de offentliga skolorna och komvux, är det därför rimligt att arbetsgivaransvaret för skolans personal samlas i staten. Då kan man komma bort från den olyckliga sammanblandning av roller som det har inneburit med ett kommu-

nalt arbetsgivaransvar i kombination med en ökande grad av statlig inblandning. Av dessa skäl gör vi bedömningen att arbetsgivaransvaret för offentligt anställd skolpersonal bör samlas i staten vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap. För komvux är detta enbart aktuellt för den utbildning staten bedriver i egen regi.

### 15.2.2 Den statliga huvudmannen bör vara ensam arbetsgivare för hela den offentligt anställda skolpersonalen

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan bör den statliga huvudmannen vara ensam arbetsgivare för hela den offentligt anställda skolpersonalen. För kommunal vuxenutbildning är detta enbart aktuellt för den utbildning staten bedriver i egen regi.

### Skolan måste hållas ihop som arbetsplats

Enligt utredningens direktiv ska vi föreslå hur staten kan ta över arbetsgivarskapet för de lärare, skolledare och eventuellt övriga yrkesgrupper som är anställda i skolor och verksamheter som i dag drivs av offentliga huvudmän. Vid ett fullgånget förstatligande, där staten både har ett systemansvar och ett huvudmannaansvar för skolan, är alltså utgångspunkten att staten *ska* ta över arbetsgivarskapet för lärare och skolledare och *kan* ta över arbetsgivarskapet för övriga yrkesgrupper inom skolan.

Om man skulle begränsa antalet anställda som övergår till staten vid ett statligt huvudmannaskap till lärare och skolledare skulle det innebära att i storleksordningen 135 000 årsarbetskrafter, i stället för 200 000, skulle byta arbetsgivare. Det finns vissa svårigheter för staten att styra en organisation med i storleksordningen 200 000 årsarbetskrafter (se vidare avsnitt 16.3.1). Därför har vi övervägt en lösning där bara den pedagogiska personalen enligt ovan omfattas av ett förändrat arbetsgivarskap.

Vår slutsats är dock sammanfattningsvis att detta *inte* är en god idé. Skolan är en helhet som inte naturligt låter sig delas in i en statlig och en kommunal del, utan kräver en sammanhållen arbetsgivarpolitik med i huvudsak enhetliga regler och avtal för att fungera väl.



Samarbetet mellan olika professioner och yrkesgrupper som verkar inom skolan underlättas av att man har *en* arbetsgivare som kan ta ett helhetsgrepp om både verksamhetens behov och personalens förutsättningar att driva verksamheten. Som vi pekar på i avsnitt 15.1.1 finns det redan i dag utmaningar när det gäller samverkan mellan olika delar av utbildningen och brister i rektors styrning av exempelvis elevhälsa och studie- och yrkesvägledning. Att separera lärare och rektorer från annan personal genom att ha olika arbetsgivare skulle rimligen förvärra dessa problem.

Vi ser också risker för att många arbetsgivarfrågor som är gemensamma för all skolpersonal på en skola eller i en verksamhet, till exempel den fysiska och psykosociala arbetsmiljön, i praktiken skulle riskera att hamna i gränslandet mellan vad som är statens och kommunernas ansvar, där allas ansvar ibland kan bli liktydigt med ingens ansvar.

### **De historiska erfarenheterna av statligt reglerade anställningar för vissa delar av skolpersonalen övertygar inte**

Före 1991 hade lärare, skolledare samt studie- och yrkesvägledare kommunala anställningar med statlig tjänstereglering. Det är visserligen mindre långtgående än att arbetsgivaransvaret för olika yrkesgrupper i skolan i formell mening skulle vara delat mellan stat och kommun, som utredningens direktiv öppnar för, men konstruktionerna påminner till viss del om varandra.

Efter att ha studerat hur den här typen av delade anställningsförhållanden i skolan verkar ha fungerat i praktiken före 1991 är vår uppfattning att konstruktionen hade en del brister. För de grupper som hade statligt reglerade tjänster fanns till exempel frågor som hamnade mellan stolarna i skärningspunkten mellan statens och kommunens ansvar. Eftersom varken kommunerna eller staten ansåg sig ha det fulla personalansvaret för den statligt reglerade men kommunalt anställda skolpersonalen blev konsekvensen att ingen heller tog det fulla ansvaret.

Upplägget med kommunala anställningar med statlig tjänstereglering gav också upphov till en rad negativa verksamhetsmässiga konsekvenser. Till exempel verkar den bristande samordningen mellan de statliga och kommunala avtalsområdena ha försvårat en rationell personalplanering. Det tog sig bland annat uttryck i att få anställda var beredda att ta kombinationstjänster, som både innefattade kommu-

nala och statliga uppgifter, eftersom den typen av upplägg kunde leda till negativa konsekvenser för de anställda vad gällde tjänstledighet, semester och i vissa fall tjänstepension.<sup>72</sup> Man kunde därmed hamna i en situation där verksamhetens behov fick stå tillbaka på grund av att de olika avtalen inte var tillräckligt samordnade sinsemellan.

Det fanns också från åtskilliga håll kritik mot att den centrala regleringen av personalfrågorna i skolan, bland annat de detaljerade föreskrifterna för skolledares och lärares uppgifter, hade försvårat samverkan med annan kommunal verksamhet.<sup>73</sup> Till exempel framhöll Skolförfattningsutredningen att den omfattande regleringen av skyldigheter för skolledare och lärare i skolförfattningarna i praktiken ofta uppfattades som heltäckande, trots att det inte var avsikten.<sup>74</sup> Därigenom minskade viljan att utföra sådana uppgifter som låg vid sidan av de centralt reglerade skyldigheterna, även om de kunde vara motiverade utifrån verksamhetens behov.

### **Staten bör vara ensam arbetsgivare för hela den offentligt anställda skolpersonalen**

Utredningen menar att det finns risk att en ordning med olika arbetsgivare för skolans personal skulle medföra samma typ av grundläggande problem för skolverksamheten som mixen av statligt och kommunalt reglerade tjänster gjorde i skolan före 1991. Av detta skäl gör vi bedömningen att staten, vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannskap för skolan, bör vara ensam arbetsgivare för *hela* den offentligt anställda skolpersonalen. För komvux är detta enbart aktuellt för den utbildning staten bedriver i egen regi. Med ett statligt arbetsgivaransvar för all offentlig skolpersonal kan arbetsgivarfrågorna, inklusive arbetsmiljöfrågorna, renodlas och samlas hos en aktör. I sin tur är det något som vi menar kan påverka såväl skolverksamheten som möjligheten till ansvarsutkrävande positivt.

---

<sup>72</sup> SOU 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning.*

<sup>73</sup> SOU 1988:20 *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.*

<sup>74</sup> SOU 1986:11 *Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m.*

### 15.2.3 Vilka anställda i kommunerna som bör omfattas av verksamhetsövergång behöver utredas vidare

**Utredningens bedömning:** De allra flesta grupper av befintligt anställda i den offentliga skolan skulle troligtvis omfattas av verksamhetsövergång vid ett fullgånget förstatligande med ett statligt huvudmannaskap. Däremot finns vissa oklarheter vad gäller anställda inom kommunal skolförvaltning. De utredningar som ska föreslå den närmare myndighetsorganisationen för det statliga skolsystemet bör därmed också få i uppdrag att analysera frågan om verksamhetsövergång. I analysen bör särskilt de anställda som arbetar inom kommunal skolförvaltning beaktas. Även andra arbetsrättsliga frågor med koppling till organisation bör analyseras av utredningarna, till exempel vad gäller avgränsningen av skolpersonalens arbetsskyldighet.

#### Hur man organiserar ett förstatligande får konsekvenser för vilka anställda som omfattas av verksamhetsövergång

Som utredningen beskriver i kapitel 7 är det inte säkert att alla som i dag arbetar i den kommunala skolan har rätt att följa med till staten vid ett eventuellt förstatligande. Vilka anställda som omfattas av verksamhetsövergång enligt Lagen om anställningsskydd (LAS)<sup>75</sup> avgörs i förlängningen av de så kallade Spijkerskriterierna (se närmare beskrivning i avsnitt 7.1.6), där den viktigaste frågan är om verksamheten bevarar sin identitet efter övergången.

Vid ett förstatligande, där all skolverksamhet som tidigare har bedrivits av kommunerna skulle övergå i statlig regi utan några verksamhetsmässiga förändringar, är det sannolikt att alla befintliga yrkesgrupper omfattas av verksamhetsövergång. Personalen har då rätt att följa med till den nya arbetsgivaren och antingen behålla eller, om det finns ett tillämpligt kollektivavtal, så småningom ingå i den nya arbetsgivarens kollektivavtal.

Vid ett förstatligande som innebär stora verksamhetsmässiga förändringar är det dock inte lika säkert att alla befintliga kommunalt anställda inom skolan har rätt att följa med till den statliga arbetsgivaren. Det beror på att övergången då i juridisk mening inte med självklarhet

<sup>75</sup> 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

är att betrakta som en verksamhetsövergång enligt Spijkerskriterierna, eftersom verksamheten har förändrats i stor utsträckning efter övergången.

Hur ett förstatligande utformas kommer alltså att få betydelsefulla konsekvenser för vilka grupper av kommunanställda som har rätt att följa med i verksamhetsövergången. I kapitel 16 gör vi bedömningen att två nya skolmyndigheter bör införas vid ett fullgånget förstatligande, där den ena bör hantera statens systemansvar och den andra, som huvudsaklig uppgift, bör hantera statens driftsansvar för de offentliga skolorna. Dessa olika ansvar motsvarar i sin tur olika uppgifter i dagens kommunala skolorganisation. Ett fullgånget förstatligande skulle alltså kräva prövningar när det gäller frågan om verksamhetsövergång till båda myndigheterna.

*Det är troligt att kommunalt anställda som jobbar med driften av skolan omfattas av verksamhetsövergång*

För de allra flesta grupper av befintligt anställda i den offentliga skolan – de som arbetar med driften – är det, enligt utredningens uppfattning, troligt att de kommer att omfattas av verksamhetsövergång vid ett eventuellt förstatligande. Det främsta skälet till det är att mycket av skolverksamheten när det kommer till driften av offentliga skolor, av allt att döma, kommer att bevara sin identitet även efter ett huvudmannaskapsskifte. Verksamheten kommer att bedrivas med samma uppdrag, mot samma elever och åtminstone inledningsvis i samma skolbyggnader. Detta talar för att ett förstatligande för merparten av de anställda i den kommunala skolan i juridisk mening utgör en verksamhetsövergång.

*Det finns oklarheter vad gäller kommunal förvaltningspersonal*

Däremot finns det, enligt vår uppfattning, vissa oklarheter om anställda inom kommunal skolförvaltning skulle omfattas av verksamhetsövergång i händelse av ett förstatligande. För en del av dessa skulle en verksamhetsövergång prövas i förhållande till den systemansvariga myndigheten. Resterande del skulle prövas i förhållande till myndigheten med huvudmannaansvar. Om förvaltningen av skolan inom de nya myndigheterna skulle organiseras på ett annat sätt än vad kom-

munerna gör i dag, är det möjligt att den delen av verksamheten efter övergången inte bevarar sin identitet. Det kan i så fall leda till att vissa grupper av tjänstepersoner inom kommunal skolförvaltning inte automatiskt har rätt att följa med till den nya arbetsgivaren. Samtidigt borde deras kompetens rimligen vara av värde för de båda myndigheterna.

### **Utredningarna som ska föreslå en ny myndighetsstruktur för det statliga skolsystemet bör analysera frågan om verksamhetsövergång**

Vid prövningen av om en viss överlåtelse utgör en verksamhetsövergång ansvarar varje arbetsgivare självständigt för sin bedömning. Men vanligen gör överlåtaren och förvärvaren en gemensam bedömning i frågan. Utifrån denna kommer man sedan överens om en plan för hur överlåtelsen ska organiseras. Innan överlåtelsen kan ske måste även informations- och förhandlingsskyldigheten enligt Lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) fullgöras gentemot de respektive arbetstagarorganisationerna.<sup>76</sup> Vid tvist mellan parterna är det också möjligt att frågan om Spijkerskriteriernas tillämplighet på en viss verksamhetsövergång prövas av Arbetsdomstolen (AD).

Riksdag och regering kan alltså inte ensidigt bestämma om ett förstatligande av skolan ska eller inte ska utgöra en verksamhetsövergång, utan det beror på hur den tänkta övergången förhåller sig till reglerna om övergång av verksamhet i LAS. Men eftersom riksdag och regering har rådighet över myndighetsstrukturen och organisationen för ett statligt skolsystem är det indirekta inflytandet i frågan om verksamhetsövergång stort.

Att den politiska församling som ska besluta om ett eventuellt förstatligande inte äger viktiga genomförandefrågor, som till exempel vilken personal som omfattas av verksamhetsövergång, är en försvårande omständighet för en framgångsrik implementering. För att minimera osäkerheten och rama in parternas framtida förhandlingar är det, enligt utredningens uppfattning, önskvärt att riksdag och regering tydligt uttrycker de organisatoriska förutsättningarna för ett förstatligande av skolan. I det sammanhanget är det särskilt viktigt att belysa väsentliga likheter och skillnader jämfört med dagens situation,

---

<sup>76</sup> 11 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

så att det blir tydligt i vilka avseenden skolverksamheten bevarar sin identitet och i vilka avseenden den inte gör det.

I kapitel 16 gör vi bedömningen att frågan om hur de två skolmyndigheterna bör vara organiserade i ett statligt skolsystem bör utredas. Eftersom det finns starka kopplingar mellan organisation och frågan om verksamhetsövergång bedömer vi att de två utredningarna även bör få i uppdrag att analysera frågan om verksamhetsövergång i relation till den nya myndighetsstrukturen. I analysen bör särskilt de anställda som arbetar inom kommunal skolförvaltning beaktas. En sådan analys kan sedan ge parterna ett allsidigt underlag att utgå från när de gör sin prövning av om hela eller delar av ett förstatligande av skolan utgör en verksamhetsövergång enligt LAS.

*Även andra arbetsrättsliga frågor med koppling till organisation bör analyseras av utredningarna*

Vilken myndighetsorganisation som väljs vid ett eventuellt förstatligande kommer även att påverka den arbetsrättsliga relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare i skolan. Därmed är det rimligt att de utredningar som ska föreslå den närmare organisationen för de statliga skolmyndigheterna, och frågan om verksamhetsövergång, också bör titta på andra arbetsrättsliga aspekter av ett förstatligande. Det kan till exempel handla om var arbetstagarna ska vara anställda och hur arbetskyldigheten ska avgränsas, hur arbetsledningsansvaret ska organiseras samt på vilken chefsnivå olika arbetsrättsliga beslut ska fattas.

Frågor som tangerar arbetsrätten är av stor betydelse såväl för arbetsgivarens möjlighet att leda och fördela arbetet som för arbetstagarnas anställningstrygghet och arbetsmiljö. I sin tur påverkar det hur verksamheten fungerar. Det är därför viktigt att de organisatoriska aspekterna av ett förstatligande, inklusive påverkan på arbetsrätten, blir ordentligt belysta om staten ska ta över arbetsgivaransvaret för skolpersonalen. Utredningen bedömer därför att de kommande utredningarna som ska föreslå detaljerna för en ny myndighetsstruktur för den statliga skolan även bör ges i uppdrag att analysera arbetsrättsliga konsekvenser av sina förslag.

#### 15.2.4 1965 års förhandlingsrättsreform bör ses över om partsställningen i staten ska förändras

**Utredningens bedömning:** En utredning bör tillsättas för att se över 1965 års förhandlingsrättsreform om parterna, vid en eventuell inrangeringsförhandling mot bakgrund av ett förstatligande av skolan, kommer fram till att ett nytt huvudavtal och en förändrad partsställning i staten vore önskvärt.

#### Partsställningen i staten är annorlunda än i kommunsektorn

Utredningen beskriver i kapitel 7 hur avtalsstrukturen ser ut i den statliga respektive kommunala sektorn. En viktig skillnad mellan de olika sektorerna är den så kallade partsställningen, det vill säga den konstellation av parter som förhandlar och tecknar avtal om arbetstagarnas villkor. I kommunerna är det totalt sex arbetstagarorganisationer som har partsställning, medan det i staten endast är tre.

En annan viktig skillnad är att partsställningen i staten historiskt har varit mer fast i sin struktur än partsställningen på det kommunala avtalsområdet. Medan partsställningen i kommunsektorn har förändrats genom åren, så har partsställningen i staten varit i princip oförändrad sedan huvudavtalet tillkom på 1960-talet. Än i dag utgörs den avtalslutande arbetstagersidan i staten av de organisatoriska arvtagarna till de arbetstagarorganisationer som slöt det ursprungliga huvudavtalet.

*Att partsställningen skiljer sig åt kan få konsekvenser om skolan förstatligas*

Vid ett förstatligande av skolan skulle stora grupper av anställda som i dag finns på det kommunala avtalsområdet flytta till det statliga avtalsområdet. Att partsställningen mellan de olika sektorerna skiljer sig åt innebär att de arbetstagarorganisationer som i dag har självständig partsställning på den kommunala nivån, vid ett förstatligande skulle riskera att förlora den för anställda inom skolan. I stället skulle de tvingas förhandla inom ramen för någon av de befintliga konstellationerna på den statliga nivån. I strikt mening skulle det innebära ett minskat *direkt* inflytande över skolpersonalens villkor för dessa arbetstagarorganisationer.

Utifrån samtal med de avtalsslutande parterna har utredningen erfarit att det finns olika syn på lämpligheten i att låta de avtalsslutande parterna på det kommunala området uppgå i de statliga förhandlingskonstellationerna om skolan skulle förstatligas. Vissa ser det som problematiskt att inordna sig i den befintliga statliga avtalsstrukturen, medan andra anser att det är rimligt att partsställningen på det statliga området bör förändras om det tillkommer ett så stort verksamhetsområde som skolan. Detta talar för att frågan om den framtida partsställningen kommer att vara en svår och viktig fråga för parterna att diskutera i det fall skolan skulle bli ett statligt verksamhetsområde.

### 1965 års förhandlingsrättsreform kan innehålla vissa riksdagsbindningar i fråga om partsställningen i staten

Det är inte utredningens sak att ta ställning till hur partsställningen bör se ut på det statliga området vid ett förstatligande av skolan. Partsställningen regleras i första hand i huvudavtal mellan parterna och vi ser det varken som önskvärt eller som en del av vårt uppdrag att ändra den ordningen.

Däremot vill vi peka på att 1965 års förhandlingsrättsreform (se kapitel 7) innehåller flera skrivningar om partsställningen på det statliga området, liksom hänvisningar till det ursprungliga huvudavtalet. Dessa kan tänkas utgöra riksdagsbindningar som begränsar parternas möjlighet att eventuellt komma överens om en ny partsställning i staten.

I propositionen som låg till grund för 1965 års förhandlingsrättsreform anges bland annat:

Genom huvudavtalet stadfästes i huvudsak den praxis för förhandlingsverksamheten som utbildats under senare år och som innebär att förhandlingar i alla mera betydande frågor föres direkt med tjänstemännens fyra huvudorganisationer ...<sup>77</sup>

I sak var 1965 års förhandlingsrättsreform en precisering och kodifiering av den förhandlingspraxis som hade vuxit fram för de offentliga tjänstepersonerna. På flera ställen i propositionen lyfts just *huvudorganisationernas* betydelse och ansvar för att reformen skulle kunna sjösättas.

---

<sup>77</sup> Prop. 1965:60 *Reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m.*, s. 58.



Till exempel anges:

Erfarenheterna från de arbetsområden där lockout och strejk är tillåtna har givit belägg för den ansvarsmedvetenhet varmed de stora organisationerna utnyttjar sina maktresurser. Det finnes ej anledning antaga annat än att denna ansvarskänsla präglar även de offentliga tjänstemännens organisationer. Härom vittnar för övrigt de preliminära huvudavtal som staten och kommunförbunden – efter mönster av Saltsjöbadsavtalet – träffat med dessa tjänstemäns huvudorganisationer och som är avsedda att träda i kraft samtidigt med en ny förhandlingsrätt.<sup>78</sup>

Ett skäl till att just huvudorganisationernas roll lyftes fram i regeringens proposition var att det inför förhandlingsrättsreformen fanns en oro för att den nya strejkrätten skulle kunna missbrukas eftersom arbetstagare i den offentliga sektorn inte riskerar sina arbeten på samma sätt som inom privat verksamhet. Reformen förutsatte därför uttryckligen att arbetstagarnas förhandlande organisationer skulle ha ansvarskänsla och själva ta samhällsansvar. Det fanns också farhågor för att flera olika fackliga organisationer skulle uppträda som förhandlingsparter på samma område och försöka tvinga fram egna avtal med olika anställningsvillkor för likartade grupper av anställda. Då skulle förhandlingsarbetet försvåras. Därmed bedömdes det ligga i de offentligt anställdas eget intresse att förhandlingarna skulle skötas av stora och representativa föreningar och att det fanns huvudavtal som reglerade förhandlingsordningen.<sup>79</sup>

Mot denna bakgrund tillkom det så kallade Slottsbacksavtalet, som fastslog att förhandlingar om kollektivavtal skulle föras mellan staten, i form av den myndighet som regeringen bestämmer, och huvudorganisationerna på arbetstagersidan, samt att beslut om stridsåtgärder bara kunde fattas av de fackliga huvudorganisationerna. Avtalet togs också in som en bilaga till propositionen om de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt.<sup>80</sup>

Vi menar att riksdagen, i och med beslutet om 1965 års förhandlingsrättsreform, kan anses ha ställt sig bakom principen om en sammanhållen partsställning på statens avtalsområde, där huvudorganisationerna har ett särskilt ansvar. Därmed är det enligt vår uppfattning troligt att större avsteg från denna princip skulle behöva prövas av riksdagen. Exempel på sådana avsteg är om ett eller flera enskilda fack-

<sup>78</sup> Prop. 1965:60 *Reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m.*, s. 109.

<sup>79</sup> SOU 2002:32 *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*. Del 1.

<sup>80</sup> Prop. 1965:60 *Reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m.*

förbund skulle föreslås få partsställning på statens område vid ett förstatligande av skolan.

### **Huvudavtal i staten måste godkännas av regeringen**

Vid sidan av de eventuella riksdagsbindningar som kan finnas i och med 1965 års förhandlingsrättsreform måste även ett nytt huvudavtal i staten godkännas av regeringen för att bli giltigt.<sup>81</sup> Som utredningen beskriver i kapitel 7 reglerar huvudavtalen bland annat vilken förhandlingsordning som ska gälla och vilka arbetstagarorganisationer som ska tilldelas partsställning.

Detta innebär sammantaget att parterna inte ensidigt kan besluta om förändringar i avtalsstrukturen på det statliga området, utan eventuella förändringar kommer att behöva föregås av politisk behandling åtminstone av regeringen.

### **En utredning bör ges i uppdrag att se över förhandlingsrätten i staten – om parterna finner det önskvärt**

Utredningens principiella inställning är, som tidigare nämnts, att partsställningen i staten i första hand är en fråga för parterna. Vi kommer därmed inte att göra någon bedömning om hur partsställningen i staten bör se ut efter ett eventuellt förstatligande av skolan.

Utifrån de samtal vi har haft med de avtalslutande parterna i staten och kommunsektorn är vår uppfattning att den framtida partsställningen med stor sannolikhet kommer att vara en fråga i kommande inrangeringsförhandlingar mellan parterna i det fall skolan skulle bli statlig. Det faktum att parterna genom historien har tagit stort samhällsansvar i fråga om konflikter i den offentliga sektorn talar för att de även kommer att kunna lösa ut den här frågan på ett ansvarsfullt sätt.

Om parterna kommer fram till att en ny partsställning i staten skulle vara nödvändig med anledning av ett förstatligande kräver det, som vi har varit inne på, politiska beslut på minst regerings- och kanske även riksdagsnivå. Därför gör vi bedömningen att en utredning bör tillsättas för att se över frågan om förhandlingsrätten i staten om parterna ser det som önskvärt att förändra partsställningen vid ett fullgånget förstatligande av skolan. Utifrån resultatet av utred-

---

<sup>81</sup> 5 § förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal m.m.

ningen bör regeringen sedan gå till riksdagen och på nytt bekräfta förhandlingsrätten i staten. Till en sådan proposition bör också parternas förslag på nytt huvudavtal i staten biläggas, i likhet med vad som skedde vid 1965 års förhandlingsrättsreform.

## 15.3 Enskilda huvudmän

### 15.3.1 Vid ett fullgånget förstatligande bör enskilda fortfarande kunna vara huvudmän för fristående skolor

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör systemet kvarstå att enskilda ska kunna bli godkända som huvudmän för fristående skolor. Den statliga myndighet som har systemansvar bör ansvara för prövning och beslut om godkännande. Fristående skolor bör omfattas av skolsystemets rutiner och system för skolplacering, uppföljning och redovisning av information.

Regelverket för olika huvudmän kan i större utsträckning behöva anpassas för att säkra likvärdigheten i utbildningen. Det finns också skäl att överväga om skillnaderna i olika huvudmäns uppdrag, drivkrafter och förutsättningar kräver en större differentiering av skolans regelverk för att förutsättningarna för eleverna i slutändan ska bli likvärdiga. Om beslutsfattarna vill gå vidare med en sådan möjlighet behöver den utredas vidare.

### Ett statligt skolsystem omfattar även enskilda huvudmän

Vid ett fullgånget förstatligande av skolan blir staten huvudman för de offentliga skolorna. Men på samma sätt som i dag kommer enskilda att kunna ansöka om att bli godkända som huvudmän för fristående skolor.

Att pröva ansökningar och fatta beslut om godkännande är redan i dag en uppgift för staten och utförs av Skolinspektionen. I det statliga skolsystem som utredningen beskriver bedömer vi att detta bör vara en uppgift för den systemansvariga myndigheten (se kapitel 16). I detta avseende innebär ett förstatligande av skolan alltså ingen avgörande skillnad.

Men de enskilda huvudmännen och fristående skolorna ingår också i skolsystemet. Det innebär att de bör omfattas av statens ansvar för planering och dimensionering av skolsystemet samt både det stöd och den kontroll som staten som systemansvarig ger och utövar (se kapitel 12). Enskilda huvudmän och fristående skolor bör, enligt vår bedömning, också omfattas av systemgemensamma regler och processer när det gäller sådant som skolplaceringar, uppföljning och redovisning av uppgifter. Därmed berörs de ändå av ett förstatligande av skolan.

### **Det finns grundläggande skillnader mellan enskilda och offentliga huvudmän**

Förarbetena till skollagen anger att regleringen av all offentligt finansierad verksamhet inom skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna i princip bör vara gemensam, oavsett huvudmannskap, och att lika villkor bör gälla.<sup>82</sup>

Men enskilda huvudmän verkar i flera avseenden på andra villkor än offentliga huvudmän. Det innebär att gemensam lagstiftning ändå kan ge olika utfall.

#### *Enskilda huvudmän har ett begränsat uppdrag*

En grundläggande skillnad mellan enskilda och offentliga huvudmän finns i själva uppdraget.

- Offentliga huvudmän har samhällets uppdrag att erbjuda och tillhandahålla utbildning. De måste alltid ha en beredskap att ta emot elever som har rätt till utbildning. I ett statligt skolsystem vilar detta ansvar på den statliga huvudmannen.
- Enskilda huvudmäns uppdrag är begränsat till den egna verksamheten och de väljer själva vilken omfattning verksamheten ska ha.

#### *Enskilda huvudmän har en annan verksamhetsform*

En annan skillnad mellan offentliga och enskilda huvudmän är verksamhetsformen. Enskilda kan vara både företag (aktiebolag, ekonomisk förening, handelsbolag eller fysisk person) och organisationer

---

<sup>82</sup> Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, trygghet och valfrihet.*

(stiftelser, ideella föreningar eller trossamfund). Aktiebolagsformen dominerar bland de enskilda huvudmännen, särskilt bland de större huvudmännen med fler elever. Omkring hälften av de enskilda huvudmännen för grundskolan och åtta av tio huvudmän för gymnasieskolan drivs som aktiebolag.

Olika företagsformer lyder under delvis olika regelverk och har olika syften. En ekonomisk förening syftar exempelvis till att tillvarata medlemmarnas ekonomiska intressen.<sup>83</sup> För en ideell förening gäller det motsatta: den får inte driva affärsmässig verksamhet för att främja medlemmarnas ekonomiska intressen.<sup>84</sup>

Det övergripande syftet för ett aktiebolag är att generera vinst till ägarna. Vinst uppkommer när intäkterna överstiger kostnaderna. Vid lika skolpeng för alla elever kan det därför vara fullt rationellt för ett aktiebolag att försöka attrahera högpresterande elever som kräver jämförelsevis mindre resurser för att nå kunskapsmålen. Elever som är i behov av mer stöd för att nå målen är mindre lönsamma och kan därmed uppfattas som mindre intressanta för en vinstdrivande aktör. Offentliga huvudmän har å sin sida det yttersta ansvaret för att alltid kunna ta emot alla elever, oavsett behov. På så sätt kan marknadsmekanismerna bidra till skolsegregation och försämrade likvärdighet.<sup>85</sup>

Vinstintresset innebär att aktiebolag också har incitament att sänka sina kostnader genom att exempelvis ha större klasser och färre behöriga lärare, eller genom att inte ha ett eget skolbibliotek. Generellt sett är lärarbehörigheten lägre på skolor med enskild huvudman än på kommunala skolor (se avsnitt 4.4.3). I jämförelse med kommunala skolor har också fristående skolor mer sällan ett bemannat skolbibliotek (avsnitt 5.5.4).

Offentliga huvudmän har också krav på sig att bedriva en kostnads-effektiv verksamhet. De har även incitament att försöka hålla nere kostnaderna inom beslutad budgetram. Däremot har de inte krav på sig att göra vinst. Frågan om huruvida vinstintresse och vinstuttag är förenliga med skolans uppdrag har diskuterats och även utretts flera gånger.<sup>86</sup> Regeringen tillsatte i juli 2022 en utredning som ska utreda

---

<sup>83</sup> 1 kap. 4 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.

<sup>84</sup> Verksamt.se (2022): *Så fungerar en ideell förening*. [www.verksamt.se/starta/valj-foretagsform/ideell-forening](http://www.verksamt.se/starta/valj-foretagsform/ideell-forening) (hämtad 2022-09-09).

<sup>85</sup> Pålsson, Anne-Marie & Samuelsson, Per (2022): *Marknadsskolan. En rapport till Läroämnes Riksförbund*.

<sup>86</sup> Se t.ex. SOU 2001:12 *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?* Dir. 2006:3 *Offentliga bidrag till fristående skolor*. SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden*.

och föreslå hur ett förbud mot vinstuttag för enskilda huvudmän ska kunna införas. Utredaren ska bland annat ta ställning till om ett krav på att enskilda huvudmän ska ha en viss företagsform är en framkomlig väg. Direktiven nämner särskilt möjligheten att införa ett krav på att den enskilda huvudmannen ska vara en idéburen organisation med allmännyttigt syfte där värdeöverföringar inte får förekomma.<sup>87</sup>

Verksamhetsformen har också betydelse för vilka andra regelverk som blir tillämpliga. Till exempel lyder offentliga huvudmän under offentlighetsprincipen, något som inte gäller privata företag och organisationer. Elever, vårdnadshavare, journalister och allmänheten har därmed inte samma rätt till insyn i fristående skolor som i det allmänna skolväsendet. Samtidigt lyder huvudmän som är börsnoterade aktiebolag under egna omfattande och detaljerade regler om informationsgivning.

I dag kan kommuner under vissa omständigheter vara delägare i en fristående skola.<sup>88</sup> Syftet med regleringen har varit att möjliggöra samverkan mellan kommunala och privata intressen kring utbildning som till sitt innehåll och sin utformning höjer kvaliteten och utbudet på utbildning i kommunen eller regionen. Kommunalt deläggande har i princip bara varit tillåtet för utbildningar som saknar motsvarighet i utbildningsutbudet i kommunen eller regionen.<sup>89</sup> En förutsättning har varit att det har krävts samverkan mellan kommuner och arbetsliv för att kunna tillgodose behovet av vissa typer av utbildningar som annars inte skulle komma till stånd.<sup>90</sup>

Vid ett fullgånget förstatligande behöver regelverket för de fristående skolor som har kommunala delägare ses över, liksom de fortsatta möjligheterna för kommunerna att på detta sätt vara huvudmän för fristående skolor om skolan går från att vara ett kommunalt åtagande till att bli en statlig angelägenhet. Detsamma gäller den eventuella möjligheten för staten att på motsvarande sätt vara delägare i en fristående skola. I dag saknas det en uttrycklig reglering på detta område. Men värt att notera i sammanhanget är att det har förekommit att fristående skolor med statligt ägande har fått tillstånd. Två fristående gymnasieskolor under namnet Global college med statliga Lernia som huvudman förklarades i början av 2000-talet ha rätt till

---

<sup>87</sup> Dir. 2022:102 *En skola utan vinstintresse*.

<sup>88</sup> 2 kap. 6 § skollagen.

<sup>89</sup> Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

<sup>90</sup> SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet*. Se också prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

bidrag enligt det regelverk som gällde då. Skolorna startade dock aldrig någon verksamhet.<sup>91</sup>

### *Enskilda huvudmän är ofta små och har mindre kapacitet*

Vid sidan av uppdraget och verksamhetsformen finns det också skillnader mellan enskilda och offentliga huvudmän när det gäller deras storlek och kapacitet. De allra största enskilda huvudmännen har en verksamhet i storleksmässig paritet med en stor kommuns, men de flesta enskilda huvudmän är betydligt mindre. Majoriteten av de enskilda huvudmännen driver bara en enda skola.

Mindre huvudmän har ofta mindre kapacitet för att leda, följa upp och utveckla utbildningen. De kan också ha svårare att upprätthålla alla de kompetenser och resurser som elever har rätt till. De enskilda huvudmän som förlorar tillståndet att bedriva verksamhet är ofta små.<sup>92</sup>

En samlad statlig huvudman kommer att ha helt andra förutsättningar och kapacitet att bedriva skolverksamhet än små enskilda huvudmän. Det gäller både ekonomisk kapacitet och kapacitet för styrning och ledning. Denna obalans i skolsystemet kan påverka likvärdigheten.

### *Enskilda huvudmän styrs med delvis andra medel*

Staten styr skolan med juridiska, ekonomiska och ideologiska styrmedel (se kapitel 3). En stor del av styrningen ter sig på samma sätt, oavsett huvudman. Men det finns också skillnader, exempelvis behöver de enskilda huvudmännen söka tillstånd för att starta skola. De omfattas också av andra former av tillsyn, samtidigt som de inte har samma krav på sig vad gäller öppenhet och transparens.

Vid ett fullgånget förstatligande där staten tar över huvudmannaskapet för offentliga skolor skulle staten få nya möjligheter att styra den offentliga skolverksamheten. Skolans författningar kommer att vara styrande för all skolverksamhet även vid ett fullgånget förstatligande. Men till skillnad från i dag, när statens styrning av de offentliga skolorna och komvux går via kommunerna, skulle den statliga

---

<sup>91</sup> SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet*.

<sup>92</sup> Skolinspektionen (2020): *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*.

myndighet som fullgör huvudmannaskapet lyda direkt under regeringen. Regeringen skulle därmed få ett direkt inflytande över både den närmare utformningen av huvudmannens uppdrag (i de delar det inte anges i lag) och uppföljningen av huvudmannens verksamhet.

De ökade möjligheterna för staten att styra skolan när den drivs av en statlig huvudman skulle kunna motivera minskad statlig reglering och efterhandskontroll av skolverksamheten, exempelvis när det gäller tillsyn och olika krav på dokumentation. Men möjligheterna gäller bara de offentliga skolorna, inte de enskilda huvudmännen och fristående skolorna. Ett statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux skulle på så sätt öka skillnaderna i statens möjligheter att styra olika huvudmän.

### **Regelverket bör syfta till likvärdighet för eleverna**

Skolans regelverk tar i dag liten hänsyn till skillnader i huvudmäns drivkrafter eller förutsättningar, och till skillnader i statens möjligheter att styra och kontrollera verksamheten. Det innebär att regelverket inte är fullt ut anpassat till någon typ av huvudman, varken till offentliga skolor, till aktiebolagsskolor i stora koncerner eller till små enskilda huvudmän som bara har en skola. Detta kommer att bli än mer märkbart i ett statligt skolsystem med en enda statlig huvudman och många, sinsemellan mycket olika, enskilda huvudmän.

Vi menar att principen om lika villkor i första hand bör definieras i termer av lika villkor för eleverna, snarare än lika villkor för olika huvudmän. För att skolsystemet ska hålla ihop finns det enligt utredningen därför skäl att överväga om regleringen av olika huvudmän bör differentieras i större utsträckning. Alla huvudmän måste ges förutsättningar att bedriva en verksamhet som gör det möjligt för eleverna att nå målen. Men olika huvudmän har olika uppdrag, drivkrafter och förutsättningar att bedriva skola vilket kan kräva delvis olika regelverk för att förutsättningarna för eleverna i slutändan ska bli likvärdiga. Om beslutsfattarna vill gå vidare med en sådan möjlighet behöver den utredas vidare.

Men även inom ramen för den rådande strukturen för lagstiftningen och med de verktyg som staten redan förfogar över ser vi att det går att göra förändringar för att i större utsträckning ta hänsyn till skillnader i olika huvudmäns förutsättningar och drivkrafter. Det



kan exempelvis handla om vilka grundläggande krav på kapacitet för att driva skola som staten ska ställa på enskilda huvudmän, vilka möjligheter att sortera elever som ska få finnas samt vilken ekonomisk ersättning som ska följa med olika ansvar och elevunderlag.

### *Prövningen av enskilda huvudmäns kapacitet kan behöva stärkas*

I statens systemansvar för skolan bör det enligt utredningen ingå ett övergripande ansvar för att säkerställa att de huvudmän och skolor som verkar inom systemet har den kapacitet som krävs för att leva upp till skolans författningar. I avsnitt 12.1.4 beskriver vi statens ansvar för att ge huvudmän kapacitetshöjande stöd. Huvudmän som i de obligatoriska kvalitetsdialogerna uppvisar brister i kvaliteten och har kapacitetsproblem ska erbjudas stöd av staten. Om en huvudman har stora brister bör utgångspunkten vara att den accepterar statens kapacitetshöjande stöd. Om huvudmannen däremot inte tar emot stödet och fortfarande uppvisar brister bör verksamheten granskas inom ramen för tillsyn.

Små, fristående skolor kan vara särskilt sårbara. Eftersom ett eventuellt indraget tillstånd för en fristående skola får stora konsekvenser för de elever det berör är det att föredra om ansökningar om att godkännas som huvudman i större utsträckning nekas från början i stället för att dras tillbaka i efterhand. Det innebär att staten vid sin prövning av ansökningar om att starta eller utöka fristående skolor bör ta hänsyn till den enskilda huvudmannens förutsättningar och kapacitet att bedriva skola.

Sådan hänsyn tas i dag till viss del genom ägar- och ledningsprövningen. Skolinspektionen prövar huvudmannens ekonomiska förutsättningar, insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och förutsättningar att följa föreskrifterna samt lämplighet i övrigt.<sup>93</sup> Några månader innan en fristående skola eller utbildning är tänkt att starta gör Skolinspektionen också en etableringskontroll där myndigheten bland annat granskar att huvudmannen har ändamålsenliga lokaler, har anställt en rektor och annan personal med erforderlig kompetens samt har ordnat tillgång till elevhälsa, skolbibliotek och studie- och yrkesvägledning i enlighet med skollagens krav.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> 2 kap. 5 § skollagen.

<sup>94</sup> 26 kap. 9 a § skollagen. Se också Skolinspektionen (2022): *Etableringskontroll* [www.skolinspektionen.se/tillstand/etableringskontroll/](http://www.skolinspektionen.se/tillstand/etableringskontroll/) (hämtad 2022-08-23).

Men att det finns en viss kompetens i ägar- och ledningskretsen innebär inte att huvudmannen i det löpande arbetet har den kapacitet som krävs för att leda, följa upp och utveckla utbildningen. Prövningen kan därför behöva skärpas för att tydligare fånga kvalitets- och kapacitetsaspekter.

Möjligheterna att på förhand ställa upp krav på huvudmäns kapacitet att driva och utveckla verksamheten begränsas av den allmänt hållna skollagstiftningen. Av skollagen följer att en huvudman systematiskt och kontinuerligt ska planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.<sup>95</sup> Däremot saknas det regler om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas och vad som mer konkret krävs av en huvudman i detta avseende.

Högsta förvaltningsdomstolen har resonerat kring dessa omständigheter i ett mål rörande Skolinspektionens möjlighet att förelägga huvudmän om vite.

Är lagstiftningen allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas, begränsas myndighetens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister. Eftersom ett föreläggande att vidta olika åtgärder eller att underlåta något enbart får avse sådana åligganden som följer av den aktuella författningsregleringen, saknar myndigheten i en sådan situation möjlighet att i ett föreläggande formulera tillräckligt tydliga och konkreta åtgärder som adressaten ska vidta. En annan ordning skulle innebära att en allmänt hållen författningsreglering möjliggjorde för myndigheten att – inom ramen för den aktuella regleringens syften – i princip besluta om vilka åtgärder som helst.<sup>96</sup>

Med anledning av detta har riksdagen beslutat om en ny bestämmelse i skollagen som trädde i kraft den 1 augusti 2022. Den nya regleringen ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.<sup>97</sup>

Vid ett fullgånget förstatligande skulle en sådan föreskriftsrätt kunna ligga på den systemansvariga myndigheten. Föreskrifter skulle kunna tydliggöra kraven på huvudmännens kapacitet att bedriva ett kvalitetsarbete i enlighet med skollagens intentioner och därmed också vara ett stöd vid tillståndsprovning och tillsyn. Men den systemansva-

---

<sup>95</sup> 4 kap. 3 § skollagen.

<sup>96</sup> Högsta förvaltningsdomstolen 2020-05-28 dom i mål nr 1593-19.

<sup>97</sup> 4 kap. 6 a § skollagen. Se också prop. 2021/22:160, bet. 2021/22:UuU28, rskr. 2021/22:364.

riga myndigheten skulle samtidigt behöva beakta risken för en alltför detaljerad styrning och ökad administrativ börda för huvudmännen.

Ett annat sätt att förtydliga kraven på huvudmännens kapacitet att leda och utveckla utbildningen vore att ställa hårdare krav på skolchefens kompetens i detta avseende. Skolchefen ska enligt skollagen biträda huvudmannen med att se till att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet.<sup>98</sup> Enligt förarbetena till dagens lagstiftning om skolchefen får det förutsättas att skolchefen som chef inom huvudmannens organisation med ett ansvar för hela eller delar av skolväsendet deltar aktivt i det systematiska kvalitetsarbetets olika delar.<sup>99</sup> Men det finns inget reglerat när det gäller skolchefens kompetens. Skolverket erbjuder i dag en utbildning för befintliga skolchefer.<sup>100</sup> Till skillnad från befattningsutbildningen för rektorer är dock skolchefsutbildningen inte obligatorisk, utan frivillig. Ett sätt att betona vikten av att skolchefen verkligen har kapaciteten att leda huvudmannens systematiska kvalitetsarbete vore att ställa krav på att skolchefen ska genomgå en befattningsutbildning. Vid ett fullgånget förstatligande skulle den systemansvariga myndigheten vara den aktör som ansvarar för en sådan utbildning.

### *Regelverket bör utformas för att minska incitamenten att välja elever*

En fristående skola ska vara öppen för alla. Men som utredningen tidigare har redogjort för kan huvudmän och skolor i ett system med valmöjligheter för elever och vårdnadshavare och med en fast ersättning per elev ha ekonomiska incitament att försöka styra vilka elever som börjar på skolan. Det påverkar i sin tur likvärdigheten i skolsystemet.

Huvudmän och skolor kan arbeta på olika sätt för att attrahera de elever som de vill ha. Enskilda huvudmäns möjlighet att fördela platser utifrån kötid är ett sådant verktyg, som kan leda till att det i första hand är de mest motiverade och resursstarka vårdnadshavarna och eleverna som får en plats. Både enskilda och offentliga huvudmän och skolor kan också genom sin information om skolan signalera vilka elever som är önskvärda. Det kan exempelvis handla om att skolan upplyser om att utbildningen ställer särskilt höga krav på både elever

<sup>98</sup> 2 kap. 8 a § skollagen.

<sup>99</sup> Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan*.

<sup>100</sup> Skolverket (2022): *Skolchefsutbildningen*. Webtext.

[www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/skolchefsutbildningen](http://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/skolchefsutbildningen) (hämtad 2022-09-16).

och vårdnadshavare.<sup>101</sup> Ett annat exempel är information om att skolan har begränsade möjligheter att möta elever med vissa särskilda diagnoser och stödbehov. Enligt Skolinspektionen innebär ett sådant agerande att elever i behov av särskilt stöd och deras vårdnadshavare inte behandlas likvärdigt jämfört med andra elever och vårdnadshavare när det gäller möjligheten att önska skola.<sup>102</sup>

Regelverket som styr huvudmännen behöver kunna hantera eventuella skillnader i drivkrafter. Det nationella system för önskemål och placering i grundskolan som vi beskriver i avsnitt 12.1.2 är ett verktyg som staten kan använda för att motverka segregering av urvalsprocesser genom ökad transparens och ett gemensamt regelverk för urvalsgrunder.

Att komma åt mer subtila mekanismer för elevselektion och skolsegregation kan vara svårt. Men ett nationellt resursfördelningssystem som i större utsträckning tar hänsyn till elevers skiftande behov kan komma att minska incitamenten för skolor att av ekonomiska skäl på olika sätt försöka selektera elever. I kapitel 13 beskriver vi hur en sådan resursfördelningsmodell kan se ut vid ett fullgånget förstatligande. Grunden i modellen är att huvudmän ska få ersättning utifrån sitt uppdrag och elevunderlag. Enskilda huvudmän ska därmed inte få ersättning för det utbudsansvar som den statliga huvudmannen har, samtidigt som den elevbaserade ersättningen ska differentieras utifrån elevers förutsättningar och skiftande behov av stöd.

### *Lagstiftningen kan behöva skärpas för att säkra elevers tillgång till utbildningen*

Enligt skollagen ska elever ha tillgång till olika typer av resurser inom ramen för utbildningen. Det gäller exempelvis elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, skolbibliotek samt lärverktyg. Utbildningen ska också bedrivas i ändamålsenliga lokaler. På vilket sätt tillgången till utbildningen ska säkras specificeras inte i lagstiftningen, utan huvudmännen har stor frihet att välja hur de vill organisera sin verksamhet utifrån lokala förutsättningar. Det innebär att elevernas faktiska tillgång till olika resurser varierar mycket mellan huvudmän och skolor

---

<sup>101</sup> *Dagens Nyheter* 2022-01-09 Susanne Nyström: "Skolor kan inte kräva ambitiösa föräldrar och barn". Ledare. [www.dn.se/ledare/susanne-nystrom-skolor-kan-inte-krava-ambitiosa-barn-och-engagerade-foraldrar/](http://www.dn.se/ledare/susanne-nystrom-skolor-kan-inte-krava-ambitiosa-barn-och-engagerade-foraldrar/) (hämtad 2022-05-27).

<sup>102</sup> Skolinspektionen (2022): *Fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola*.

beroende på skolornas förutsättningar, men också huvudmännens prioriteringar och ambition i olika avseenden.

Vid ett fullgånget förstatligande bör den statliga huvudmannen sträva efter att säkra likvärdigheten mellan de statliga skolorna när det gäller elevers tillgång till alla de resurser och funktioner som ingår i utbildningen. De riktlinjer som den statliga huvudmannen lägger fast för den egna verksamheten kan komma att fungera normerande även för enskilda huvudmän.

Men enligt utredningen bör det också övervägas om det krävs mer för att säkra en likvärdig tillgång till utbildningen för alla elever, exempelvis i form av en förstärkt lagstiftning eller ökade krav vid tillståndsgivningen.

### *På vissa områden behöver regelverket bli mer lika*

Vi har tidigare i detta avsnitt pekat på att regelverket för olika huvudmän kan behöva differentieras för att i större utsträckning ta hänsyn till olika huvudmäns skilda förutsättningar och drivkrafter. Men i vissa avseenden behöver regelverket snarare homogeniseras.

De enskilda huvudmännens status som privata företag eller organisationer innebär att de lyder under en delvis annan lagstiftning när det kommer till insyn i skolors ekonomi och elevförhållanden. Det innebär att tillgången på information varierar mellan olika huvudmän.

I ett sammanhållet skolsystem är det enligt utredningen inte rimligt att tillgången på information från olika huvudmän är så olika som i dag. Det är därför angeläget att frågan om öppenhet och sekretess i fristående skolor får en lösning. Men lösningen kan inte vara att informationen om alla skolor begränsas under parollen ”lika villkor”, såsom delvis har varit fallet tidigare. Enligt utredningen bör grundprincipen i stället vara att huvudmän som vill verka inom ramen för skolsystemet behöver leva upp till samma krav på insyn och transparens så att elever, vårdnadshavare, journalister och den bredare allmänheten kan tillförsäkras insyn och information i all offentligt finansierad skolverksamhet.

Möjliga lösningar för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation är för närvarande under utredning. Förslag ska lämnas till regeringen i mars 2023.<sup>103</sup> Det är, enligt vår uppfattning, ett angeläget arbete.

---

<sup>103</sup> Dir. 2021:89 *En långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet*. Dir. 2022:10 *Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen (U 2021:04)*.



# 16 Alternativ 1 – skolmyndigheter

I detta kapitel beskriver utredningen en del av det första alternativet som innebär ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan. Här handlar det om skolmyndigheter. Vi gör bedömningar av hur statens systemansvar för skolan och huvudmannaansvaret för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning (komvux) bör organiseras i en ny myndighetsstruktur.

## 16.1 Två nya skolmyndigheter

### 16.1.1 Dagens skolmyndighetsstruktur bör förändras

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör nuvarande skolmyndighetsstruktur förändras. Två nya skolmyndigheter bör införas med olika funktion och delvis olika målgrupper. Den ena bör hantera statens systemansvar för skolan och rikta sig såväl mot offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning (komvux) som mot fristående skolor. Den andra bör ha ett huvudmannaansvar för offentliga skolor och komvux.

Utredningen gör bedömningen att nuvarande skolmyndighetsstruktur bör förändras vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan. I stället för skolmyndigheterna Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen bör två nya skolmyndigheter införas med olika funktion och delvis olika målgrupper. Den ena myndigheten bör hantera statens systemansvar för skolan och arbeta med styrning och stöd såväl till offentliga skolor och komvux som till fristående skolor.

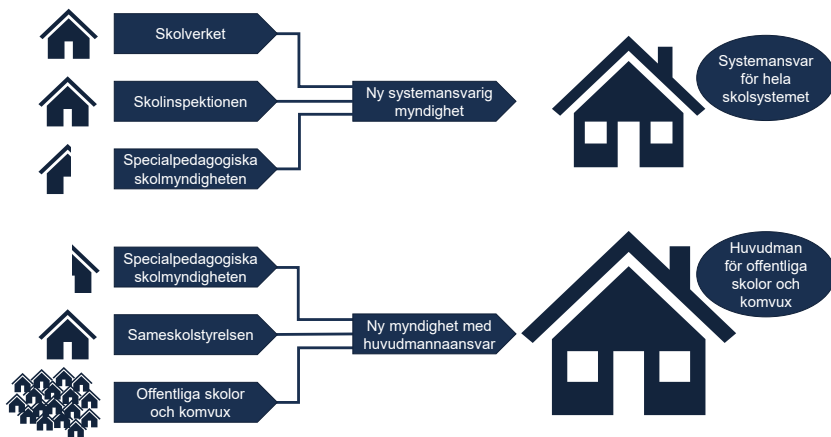
Den andra bör ha ett huvudmannaansvar för offentliga skolor och komvux.

Det är en viktig princip att skilja på systemansvaret och huvudmannaansvaret i två olika myndigheter. Inom systemansvaret ska den ansvariga myndigheten både styra och stödja hela skolväsendet, och det är viktigt att styrningen och stödet hålls ihop för likvärdighetens skull. När det gäller huvudmannaansvaret ska den ansvariga myndigheten arbeta med ledning och drift, men bara för de offentliga skolorna och komvux. Således har de två myndigheterna både olika funktion och huvudsakligen olika målgrupper, och dessa bör hållas isär i skilda myndigheter.

I figur 16.1 illustreras de två nya myndigheterna – den systemansvariga myndigheten och myndigheten med huvudmannaansvar. Dessutom illustreras de nya myndigheternas relation till dagens skolmyndigheter.

**Figur 16.1** Två nya skolmyndigheter

En myndighet med systemansvar för skolan och en myndighet med huvudmannaansvar för offentliga skolor och komvux





## 16.2 Den systemansvariga myndigheten

### 16.2.1 En ny skolmyndighet bör införas med ett systemansvar för skolan

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör en ny skolmyndighet införas med ett generellt systemansvar för skolan. Den nya myndigheten bör arbeta med såväl styrning som stöd till hela skolsystemet, det vill säga både till offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning och till fristående skolor. Myndigheten bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Den systemansvariga myndigheten bör ha i uppgift att vara förvaltningsmyndighet för skolväsendet och därmed ha ett generellt utvecklingsansvar för skolsystemet. Dessutom bör följande mer specifika uppgifter ingå i myndighetens ansvar:

- styrdokument och nationella prov
- beräkning av resursfördelning för alla huvudmän
- beslut om och utbetalning av driftbidrag till enskilda huvudmän
- beslut om och utbetalning av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd
- effektiv planering och dimensionering av utbildning
- tillsyn av skolväsendet, inklusive individärenden
- prövning av ärenden om godkännande av enskilda huvudmän och etablering av fristående skolor
- uppföljning, utvärdering och statistik
- ett utvecklat nationellt kvalitetssystem och obligatoriska kvalitetsdialoger
- fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödsatser
- det nationella professionsprogrammet
- sammanställning och spridning av kunskap om resultat av forskning samt främjande av lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling

- specialpedagogiskt stöd
- visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning och inom andra områden där det råder brist
- utredning och beslut om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan
- ett samlat informationsansvar om skolväsendet gentemot elever och vårdnadshavare
- ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan
- lärarlegitimation och meriteringssystem för legitimerade lärare.

Den systemansvariga myndigheten bör vara en styrelsemyndighet.

### I dag finns vissa gränsdragningsproblem och överlappningar mellan skolmyndigheterna

I dag finns det vissa gränsdragningsproblem och överlappande uppgifter mellan skolmyndigheterna, vad gäller bland annat det normerande arbetet, det stöd som ges till huvudmän, skolor och verksamheter, relationen mellan tillsyn och stöd samt statliga bidrag.

Statskontoret har pekat på överlappningar mellan Skolverket och Skolinspektionen i det normerande arbetet. Skolverket har det formella ansvaret för normeringsarbetet eftersom myndigheten utformar styrdokument. Men Skolinspektionen kan också i praktiken bli normerande enligt Statskontoret. I och med att Skolinspektionen utövar tillsyn utifrån styrdokumenten och ger råd till granskade verksamheter blir även detta en normerande uppgift.<sup>1</sup>

När det gäller frågan om att erbjuda stöd till huvudmän, skolor och verksamheter finns också överlappningar mellan skolmyndigheterna. I dag ska Skolverket ge stöd till skolutveckling och Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ge specialpedagogiskt stöd. Statskontoret har noterat denna otydlighet och uttryckt behov av en översyn av hur statens stöd till skolutveckling kan organiseras.<sup>2</sup> Även

<sup>1</sup> Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16. Statskontoret (2017): *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*. 2017:3.

<sup>2</sup> Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.

2017 års skolmyndighetsutredning lyfte fram nuvarande överlappningar i det stöd som ges. Enligt skolmyndighetsutredningen har överlappningarna bidragit till att skapa otydlighet för såväl huvudmän och skolpersonal som elever och vårdnadshavare. De har också bidragit till att resurserna ur ett nationellt perspektiv inte används effektivt, menar skolmyndighetsutredningen. Därför föreslog den att olika typer av stöd skulle samordnas i en och samma myndighet.<sup>3</sup>

I den nuvarande skolmyndighetsstrukturen är inspektion och stöd i princip åtskilda. Skolinspektionen ska lämna råd och vägledning men gör det i begränsad omfattning. Annars ges stöd av Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Enligt skolmyndighetsutredningen är det numera ovanligt internationellt sett att dela upp inspektion och stöd till förbättringsåtgärder i olika myndigheter. I en stor majoritet av de länder som den utredningen studerade fanns ett helhetsperspektiv där inspektion och olika former av stöd som syftar till att förbättra verksamheten kombinerades. Det kunde handla dels om verksamhet som liknar den svenska kvalitetsgranskningen där råd och vägledning gavs i samband med denna, dels om att stöd gavs efter att brister uppmärksammats. Den slutsats som drogs av skolmyndighetsutredningen var att granskande och stödjande uppgifter skulle hänga ihop, och utredningen föreslog att dessa uppgifter skulle ingå i en gemensam myndighet.<sup>4</sup> Även Statskontoret har i sin myndighetsanalys av Skolinspektionen berört denna fråga. De gjorde iakttagelsen att de verksamheter som granskas inom regelbunden tillsyn efterfrågade en högre grad av återkoppling från Skolinspektionen och önskade att myndigheten skulle vara mer stödjande och bidra till utveckling av skolverksamheten.<sup>5</sup>

En annan uppgift där det finns överlappningar mellan skolmyndigheterna är statliga bidrag. Både Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten hanterar dessa.

## Styrning och stöd bör hållas ihop i en ny myndighet

I ett reformerat skolsystem ser utredningen det som viktigt att hantera olika gränsdragningsfrågor och överlappningar mellan skolmyndigheterna. Framför allt menar vi att det är problematiskt med de

---

<sup>3</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Statskontoret (2017): *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*. 2017:3.

överlappningar som beskrivs ovan mellan olika former av stöd. Vi anser även att det finns goda grunder för att hålla ihop tillsyn och stöd.

Enligt 2017 års skolmyndighetsutredning upplever huvudmän och skolpersonal att den nuvarande skolmyndighetsstrukturen är svåröverskådlig i allmänhet och att de inte alltid vet vart de ska vända sig i olika frågor eftersom det finns flera skolmyndigheter med till viss del liknande uppdrag.<sup>6</sup> I dag möter huvudmän, skolor och verksamheter skolmyndigheterna i olika sammanhang, roller och forum. Det blir fragmenterat och huvudmännen behöver upprätthålla många relationer. Än mer komplicerat blir det när myndigheterna är många med uppdrag som till viss del överlappar varandra. Huvudmännen och de professionella uppfattar att flera myndigheter arbetar med styrning och stöd, vilket skapar otydlighet. Samordningsproblem som bör hanteras på statlig nivå, myndigheterna emellan, riskerar dessutom i nuvarande myndighetsstruktur att flytta ner till huvudmannanivån och synliggöras där.

En sammanhållen statlig myndighet kan leda till ett tydligare ansvarsutkrävande och underlätta för huvudmän, skolpersonal, elever och vårdnadshavare att se hur ansvar och befogenheter hänger ihop. Vi menar också att en myndighet som ska ansvara för skolsystemet som helhet i sig behöver vara stor och inom sig kunna ha alla de verktyg som krävs för detta uppdrag. Dessutom ökar behovet av samverkan över olika sektorsgränser i samhället, exempelvis när det gäller frågor om klimatomställning och kompetensförsörjning till arbetslivet. Det borde underlätta samarbetet mellan olika sektorer om det på skolområdet finns en samlad systemansvarig myndighet, som kan representera skelsektorn i sin helhet. Det borde även underlätta för regeringen att ha en sådan myndighet, för att kunna hantera dels sektorsövergripande styrning, dels en samlad styrning inom skolsektorn.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det vid ett fullgånget förstatligande bör införas en ny skolmyndighet med ett generellt systemansvar för skolan. Därigenom kan den nya myndigheten agera för att kunna förbättra skolsystemet i sin helhet, inom ramen för gällande regelverk. Myndigheten bör arbeta med både styrning och stöd. När det gäller olika former av stöd bör det stöd som i dag ges av Skolverket och det specialpedagogiska stöd som Specialpedagogiska skolmyndigheten erbjuder hållas ihop i den nya system-

---

<sup>6</sup> Ibid.

ansvariga myndigheten. En viktig princip är också att myndigheten riktar sig såväl mot offentliga skolor och komvux som mot fristående skolor så att styrningen och stödet hålls samman för hela skolväsendet. En sådan ny systemansvarig myndighet utför både normerande och kontrollerande styrning. Normerande styrning sker i form av bland annat styrdokument, tillståndsprovning av fristående skolor samt fördelning av ekonomiska resurser. Kontrollerande styrning sker i form av bland annat tillsyn, uppföljning och utvärdering. Den nya myndigheten bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Vi benämner i detta beslutsunderlag den nya myndigheten den systemansvariga myndigheten, men detta är inte ett ställningstagande om det framtida namnet, utan ett arbetsnamn som beskriver myndighetens funktion.

Hur en systemansvarig myndighet bör bildas har utredningen inte övervägt i detalj. Det kan vara att inrätta en helt ny myndighet eller att förändra någon av de befintliga myndigheterna. För det sistnämnda talar att inte behöva starta en helt ny myndighet, eftersom det redan skulle finnas en grundstruktur på plats. Det skulle också möjliggöra en mer successiv överflyttning av funktioner till den befintliga myndigheten. Utan att gå djupt in i frågan om vilken befintlig myndighet som skulle vara lämpligast, är det rimligt att överväga om nuvarande myndighet med sektorsansvar, det vill säga Skolverket, skulle kunna vara den befintliga myndighet som utvecklas till systemansvarig myndighet. Vi har i betänkandet, för tydlighetens skull, valt att beskriva den systemansvariga myndigheten som en ny myndighet, men vi utesluter alltså inte att det är lämpligast att utveckla en befintlig myndighet.

#### *Det finns fördelar med att hålla ihop tillsyn och stöd*

Utredningen gör alltså bedömningen att styrning, både normerande och kontrollerande, samt olika typer av stöd bör hållas ihop i en och samma myndighet. En fördel med det är att risken för överlappningar mellan olika myndigheter minimeras. Man får också en tydligare koppling mellan olika uppgifter, exempelvis tillståndsgivning för enskilda huvudmän, fördelning av resurser till dem samt kontroll av

deras verksamhet. Dessutom får man en storlek på myndigheten som motsvarar uppdraget att styra hela skolsystemet.

Genom historien har skärningen mellan tillsyn och stöd sett olika ut. När Skolverket bildades hölls tillsyn och stöd ihop, men då var både inspektionen och stödet mycket mer begränsade än i dag. Därefter har såväl inspektionen som stödet utvidgats. I och med inrättandet av Myndigheten för skolutveckling avskildes stödet. Efter 2008, när Myndigheten för skolutveckling lades ner och Skolinspektionen inrättades, har inspektionen legat separat hos Skolinspektionen. Argumenten för att renodla eller hålla samman har varierat över tid.

Att trenden att renodla eller hålla ihop tillsyn och stöd har varierat över tid är något som också Statskontoret har berört. I en rapport från 2012 pekade Statskontoret på att det sedan länge hade funnits en renodlingstrend i förvaltningspolitiken. Denna trend innebar att man ofta renodlade myndigheters verksamhet utifrån funktion, som normering, produktion, kontroll och främjande aktiviteter. Vid denna tid handlade diskussionerna i stor utsträckning om de problem som kunde uppstå om en tillsynsmyndighet blandade tillsyn med rådgivning och stöd, bland annat risken att myndighetens opartiskhet kunde ifrågasättas och att det uppstod jävsituationer.<sup>7</sup> Då uttryckte även regeringen att det i allmänhet inte är lämpligt att en tillsynsmyndighet ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden, med motivet att det kan uppstå svårigheter om tillsynsmyndigheten tidigare lämnat mycket precisa råd i ärenden som sedan blir föremål för tillsyn.<sup>8</sup> När Statskontoret 2020 gjorde en studie av den statliga tillsynens utveckling kunde de notera att synen på tillsyn hade förändrats sedan 2012. Nu handlar diskussionerna, enligt Statskontoret, snarare om hur tillsynen på ett bättre sätt kan bidra till att utveckla och förbättra den granskade verksamheten. Efterfrågan på en tillsyn som mer bidrar till lärande och verksamhetsutveckling har synliggjorts såväl i den offentliga debatten och forskningen som i de verksamheter som granskas.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Statskontoret (2012): *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.*

<sup>8</sup> Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

<sup>9</sup> Statskontoret (2020): *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling.*

*Samtidigt är det viktigt med en oberoende tillsyn*

Utredningen ser fördelar med att tillsyn och stöd ingår i en och samma myndighet. Samtidigt är det viktigt att hävda granskningens oberoende. Skolinspektionen brukar framhålla vikten av att det finns en oberoende tillsynsmyndighet med uppgift att säkra att aktörerna på skolområdet uppfyller författningarnas krav.<sup>10</sup> Inte minst är en oberoende granskning viktig i ett skolsystem med stora inslag av konkurrens och marknad, för att upprätthålla inspektionens legitimitet och förtroendet för den. I ett sådant system blir också inspektionens kontrollerande funktion central.<sup>11</sup>

Som framgår av avsnitt 12.1.1 anser vi att statens tillsyn än mer än i dag bör riktas mot verksamheter med hög riskbild för att inte uppfylla kraven i lagstiftning och andra författningar. Här handlar det alltså om en tillsyn som ska säkra en lägstanivå inom skolsystemet utifrån den enskilda elevens rättssäkerhet. Den nuvarande kvalitetsgranskningen som Skolinspektionen utför bör i stället kunna utvecklas till ett verktyg kopplat till dels de obligatoriska kvalitetsdialogerna med efterföljande kapacitetshöjande stöd utifrån behov, dels den utvecklade statliga utvärderingen (se avsnitt 12.1.4 och 12.1.5).

En tillsyn inriktad på regelefterlevnad för att säkra en lägstanivå skulle kunna bedrivas inom en egen myndighet fristående från den systemansvariga myndigheten. Med denna inriktning på tillsynen finns det egentligen starkare argument för att ha en oberoende tillsynsmyndighet än i dag när inspektionen är bredare och innehåller såväl tillsyn som kvalitetsgranskning. Vi gör dock bedömningen att tillsynen bör hållas ihop med normeringen och stödet i samma myndighet. Men vid en eventuell övergång till en förstatligad skola och en fortsatt beredning av en sammanhållen systemansvarig myndighet kan det finnas skäl att pröva frågan om en fristående tillsynsmyndighet igen. Möjliga utgångspunkter i en sådan prövning är dels granskningens oberoende, dels tillsynens utvecklade roll. Med en fristående tillsynsmyndighet blir det sannolikt ännu tydligare att tillsynen är inriktad på regelefterlevnad.

---

<sup>10</sup> Skolinspektionen (2018): *Yttrande över Tillitsdelegationens betänkanden Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU 2018:48)*. Beslut 2018-10-31. Dnr 2018:5989.

<sup>11</sup> Maxwell, Bill (2017): *Inspection and self-evaluation – alternative futures*. Keynote address to the general assembly of the standing international conference of inspectorates of education (SIC).

Ett annat sätt att hantera en oberoende tillsyn är att organisatoriskt tydligt skilja på granskande och stödjande uppgifter internt inom den nya systemansvariga myndigheten. Det är också viktigt att det är tydligt för huvudmän, skolor och verksamheter som möter en eventuell sammanhållen myndighet, vid vilka tillfällen myndigheten agerar utifrån sitt tillsynsansvar respektive när den intar sin stödjande roll.

*En sammanhållen systemansvarig myndighet skulle bli förhållandevis stor*

En sammanhållen systemansvarig myndighet skulle bli förhållandevis stor jämfört med dagens skolmyndigheter. Arbetet med de uppgifter som är tänkta att föras över till den nya myndigheten sysselsätter i dag närmare 1 900 medarbetare på Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Samtidigt har Specialpedagogiska skolmyndigheten i nuläget närmare 1 300 medarbetare, så det finns redan stora skolmyndigheter som verkar på både nationell och regional nivå.

Utredningen förordar en större sammanhållen myndighet med verksamhet nationellt och regionalt. Den behöver förvisso samordna sig internt, men slipper samordningen mellan myndigheter som kan vara både tidskrävande och svår. Dessutom anser vi, som tidigare nämnts, att den systemansvariga myndigheten måste vara stor för att kunna styra och ta ansvar för hela skolsystemet. En starkt statlig styrning förutsätter att myndigheten har de resurser och verktyg som behövs för detta.

Med tanke på bland annat den nya myndighetens storlek vill vi peka på behovet av att myndigheten, vid ett eventuellt inrättande, prövar frågan om skärningen av sina uppgifter internt, genom inre organisation av regioner, avdelningar och enheter. Det är viktigt att organiseringen av uppgifter i myndigheten fungerar i praktiken, inte minst att de regionala kvalitetsdialogerna och de olika verktyg som används i dem samt de stöd- och kapacitetshöjande insatser som genomförs efteråt fungerar på ett effektivt sätt.



## Flertalet av Skolverkets och Skolinspektionens uppgifter bör föras över till den systemansvariga myndigheten

Flertalet av de uppgifter som i dag utförs av Skolverket eller Skolinspektionen bör, enligt utredningens bedömning, framgent utföras av den systemansvariga myndigheten. Dels bör den nya myndigheten ta över Skolverkets övergripande uppgift att vara förvaltningsmyndighet för skolväsendet. I det ingår ett generellt utvecklingsansvar för skolsystemet med möjlighet att vidta åtgärder när delar av systemet inte fungerar ändamålsenligt. Dels bör den systemansvariga myndigheten ansvara för följande mer specifika uppgifter:

- styrdokument och nationella prov
- tillsyn av skolväsendet, inklusive individärenden
- prövning av ärenden om godkännande av enskilda huvudmän
- uppföljning, utvärdering och statistik
- ett utvecklat nationellt kvalitetssystem och kvalitetsdialoger
- fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser
- det nationella professionsprogrammet
- Rektorsprogrammet
- sammanställning och spridning av kunskap om resultat av forskning
- lärarlegitimation.

Några av ovanstående uppgifter bör genomföras på ungefär samma sätt och i ungefär samma utsträckning i den nya systemansvariga myndigheten som hos Skolverket och Skolinspektionen i dag. Arbetet med andra uppgifter behöver, enligt vår uppfattning, förstärkas, minskas eller förändras. I avsnitten nedan går vi igenom var och en av punkterna.

Utöver de specifika uppgifter som listas ovan finns flera mer allmänna uppgifter hos dagens skolmyndigheter. Några av dessa kommer också att kunna påverkas av ett eventuellt fullgånget förstatligande. Det gäller exempelvis frågor om digitalisering. Där har Skolverket i dag ett sektorsansvar inom sitt verksamhetsområde för statliga insatser för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter för ökad måluppfyllelse och likvärdighet. Som framgår av avsnitt 12.1.6 gör vi bedömningen att staten bör ta ett övergripande ansvar för att samordna

frågor om digitalisering och effektiva it-lösningar i ett statligt skolsystem. I ansvaret bör ingå att ta fram standarder och riktlinjer för skoladministrativa system. Om det blir aktuellt bör detta ansvar ligga på den systemansvariga myndigheten.

### *Styrdokument och nationella prov*

I dag är det Skolverket som utformar styrdokument och tar fram nationella prov. Detta arbete bör, vid en eventuell övergång till en systemansvarig myndighet, fortgå i den nya myndigheten.

### *Tillsyn av skolväsendet, inklusive individärenden*

Skolinspektionen utövar i dag olika typer av tillsyn: regelbunden tillsyn, riktad tillsyn, tillsyn utifrån individärenden, tematisk tillsyn och etableringskontroll (se kapitel 8). Utredningen anser att tillsyn behövs även i ett statligt skolsystem, av såväl den statliga huvudmannen som de enskilda huvudmännen och de fristående skolorna. Däremot menar vi att tillsynen delvis bör ändra karaktär, vilket vi beskriver ovan och i avsnitt 12.1.1. Tillsynsansvaret bör övergå till den systemansvariga myndigheten om en sådan inrättas.

Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan kommer staten att utöva tillsyn av sin egen verksamhet i hög utsträckning. I praktiken kommer det att göras genom att den systemansvariga myndigheten utövar tillsyn av den offentliga huvudmannen, i form av en annan statlig myndighet, och huvudmannens skolor och verksamheter. Denna relation mellan de två myndigheterna kan bli problematisk och inte helt friktionsfri. Det kan vara svårt att ha olika myndigheter med likartade ansvar, en med fokus på driften och en med fokus på skolsystemet som helhet. Å ena sidan har den statliga huvudmannen ett ansvar för att granska och utveckla sin egen verksamhet. Å andra sidan har den systemansvariga myndigheten ett systemansvar för hela skolsystemet och ska utöva tillsyn av samtliga verksamheter, både offentliga och enskilda. För att relationen ska fungera så bra som möjligt är det viktigt att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna görs tydlig.

### *Prövning av ärenden om godkännande av enskilda huvudmän och etablering av fristående skolor*

I nuvarande myndighetsstruktur är det Skolinspektionen som prövar ärenden om godkännande av enskilda huvudmän. Enligt utredningens bedömning bör detta ansvar tas över av den systemansvariga myndigheten om den kommer att införas. Vad gäller godkännande och tillsyn av förskolor med enskild huvudman gör vi ingen bedömning eftersom förskolan inte ingår i vårt uppdrag, utan vi antar att detta som tidigare hanteras av den kommun där förskolan finns.

När det gäller etablering av fristående skolor gör vi i avsnitt 12.1.2 bedömningen att staten vid sin tillståndsprövning av fristående skolor bör kunna ta hänsyn till hur friskoleetableringen påverkar det lokala skolsystemet i stort. Detta systemansvar bör hanteras av en eventuell ny systemansvarig myndighet.

### *Uppföljning, utvärdering och statistik*

Som framgår av avsnitt 12.1.5 ser utredningen ett behov av förstärkning vad gäller statlig utvärdering av skolsystemet som helhet. En eventuell ny systemansvarig myndighet bör, enligt vår uppfattning, samordna den statliga utvärderingen utifrån ett mer långsiktigt och strategiskt perspektiv samt göra en plan för utvärdering. Detta behöver sannolikt göras i samarbete med en eller flera andra myndigheter. Att den systemansvariga myndigheten har ett övergripande systemansvar för att utvärdering blir av, innebär inte att det alltid är myndigheten själv som ska genomföra utvärderingen. Beroende på vilka frågor som ska följas upp kan det ibland vara viktigt att det är en extern aktör som genomför själva utvärderingen. Det innefattar även att forskarsamhället bör kunna tilldelas sådana uppdrag. En central del av ett förstärkt utvärderingssystem är också reformutvärdering (se avsnitt 12.1.5).

En annan förstärkning inom området utvärdering som vi lyfter fram i avsnitt 12.1.5 är behovet av en nationell kunskapsutvärdering för att kunna följa svenska elevers kunskapsutveckling över tid. Om beslutsfattarna landar i att införa ett sådant system för trendmätning bör uppgiften hamna på den systemansvariga myndigheten.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har i flera sammanhang pekat på behovet av att främja

evidensförsörjning på skolans område, det vill säga att bygga upp vetenskaplig evidens om bland annat elevers resultat, olika elevgrupper samt vad som är framgångsrikt när det gäller skolors och verksamheters organisation, arbetsätt och undervisning. Enligt IFAU kräver detta en utökad central insamling av uppgifter och en definition av vilka grunddata som behöver följas inom skolsystemet. Det kräver också, menar IFAU, att de uppgifter som används är tillförlitliga, till exempel genom att nationella prov rättas externt och betyg förankras i de externt rättade proven. Dessutom behöver man i större utsträckning än i dag pröva förslag och idéer i försöksverksamheter som kan följas upp.<sup>12</sup>

Vi anser att en förstärkt utvärdering, inklusive en stärkt reformutvärdering, främjar evidensförsörjningen. Att ge den systemansvariga myndigheten i uppgift att ansvara för samordningen av utvärderingen säkerställer, enligt vår uppfattning, en systematisk utprovning av vad som fungerar bra och mindre bra för skolan. Att även införa en nationell kunskapsutvärdering menar vi ger ytterligare evidens till systemet om elevers resultat och om hur kunskapsutvecklingen förändras över tid. Vi noterar även att bristen på evidens kan vara särskilt påtaglig inom vissa skolformer. Som exempel ser vi att det behövs mer uppföljning, utvärdering, forskning och statistik för komvux, en skolform som är eftersatt i dessa sammanhang. Detta har konstaterats av såväl Komvuxutredningen<sup>13</sup> som KLIVA-utredningen.<sup>14</sup>

För att kunna åstadkomma en förstärkt uppföljning och utvärdering är det viktigt med tillförlitliga och moderna tekniska system som understödjer arbetet med att samla in data på olika nivåer. Befintliga system som i dag finns hos skolmyndigheterna kan behöva ses över och anpassas till de nya förutsättningarna.

---

<sup>12</sup> Se t.ex. Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2020): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2020:7. IFAU (2019): *Om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.* Remissvar. 2019-05-09. Dnr 77/2019. IFAU (2017): *Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)*. Remissvar. 2017-09-01. Dnr 70/2017.

<sup>13</sup> SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

<sup>14</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

*Ett utvecklat nationellt kvalitetssystem och obligatoriska kvalitetsdialoger*

Skolverket har börjat ta fram ett nationellt kvalitetssystem och genomföra kvalitetsdialoger som en del av systemet. I avsnitt 12.1.4 beskriver utredningen hur kvalitetssystemet och kvalitetsdialogerna kan utvecklas i ett statligt skolsystem. Om beslutsfattarna går vidare med en sammanhållen systemansvarig myndighet är det rimligt att den blir ansvarig för det utvecklade kvalitetssystemet och dialogerna.

Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap styr staten å ena sidan offentliga skolor och komvux, å andra sidan fristående skolor. Dessutom är staten huvudman för de offentliga skolorna och komvux. Ifall staten blir huvudman kommer således den systemansvariga myndigheten att ha kvalitetsdialoger med den statliga huvudmannen, det vill säga myndigheten med huvudmannans ansvar. I praktiken kommer sannolikt den systemansvariga myndigheten på regional nivå att föra dialog med ett eller ibland ett par eller flera *lokala skoldistrikt* i taget. Med lokala skoldistrikt menar utredningen den lokala statliga nivå som i princip motsvarar dagens kommuner. Hos en statlig huvudman skulle ibland skolor i två eller fler av kommunernas geografiska områden kunna utgöra ett lokalt skoldistrikt. Omvänt skulle det vara möjligt att dela upp storstädernas skolor i två eller fler sådana distrikt.

Precis som när det gäller tillsynen kan denna relation mellan myndigheterna bli problematisk. Här gäller det då den statliga huvudmannens ansvar för sitt eget kvalitetsarbete kontra den systemansvariga myndighetens ansvar för att genomföra dialoger även med den statliga huvudmannen.

När det gäller enskilda huvudmän kan dialogerna genomföras mellan staten, i form av den systemansvariga myndigheten, och respektive huvudman.

De olika typer av stöd som används kopplat till kvalitetsdialogen kan eventuellt riktas till de lokala skoldistrikt och de enskilda huvudmännen enskilt eller i grupp. Det kan finnas fördelar med att mötas flera distrikt och huvudmän tillsammans. Dels kan det främja kollegialt lärande. Dels får den systemansvariga myndigheten bättre förutsättningar att arbeta effektivt om den kan erbjuda stöd till flera små skoldistrikt eller huvudmän i grupp.

I en ny skolmyndighet där frågor om både styrning och stöd ryms blir det, enligt vår uppfattning, tydligt att kvalitetsdialogerna utgör

såväl en del av statens styrning som en del av statens stöd till den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen. För att klargöra den styrande funktionen bör dialogerna, som också framgår av avsnitt 12.1.4, vara obligatoriska för huvudmännen till skillnad från dagens dialoger som är frivilliga. Även i andra delar kan kvalitetsdialogerna i ett eventuellt kommande statligt skolsystem utformas på ett annat sätt än i dag (se vidare avsnitt 12.1.4).

*Fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser, det nationella professionsprogrammet samt Rektorsprogrammet*

I dag ansvarar Skolverket för olika fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram. Insatser av denna typ bör, enligt utredningens uppfattning, kunna fortgå inom den systemansvariga myndigheten om den kommer att införas. Men ibland kan insatserna behöva få ett annat format eller en annan struktur, särskilt när både kvalitetsdialogerna och det nationella professionsprogrammet är införda. Genom kvalitetsdialogerna är vissa stödinsatser tänkta att samordnas. Det nationella professionsprogrammet, som är planerat att införas den 1 juli 2024, består bland annat av en nationell struktur för kompetensutveckling för lärare och skolledare (se avsnitt 14.1.1). Med såväl en samordning av insatser genom dialogerna som en nationell kompetensutvecklingsstruktur via professionsprogrammet är det inte säkert att de nationella skolutvecklingsprogrammen fortsatt behövs som struktur. Eventuellt kan dialogerna och professionsprogrammet ersätta den funktion som skolutvecklingsprogrammen har haft att samordna olika skolutvecklingsinsatser.

Ansvar för det nationella professionsprogrammet, och det så kallade Rådet för professioner i skolväsendet som nyligen inrättades på Skolverket för att säkra professionernas inflytande över professionsprogrammet, bör övergå från Skolverket till den systemansvariga myndigheten vid en eventuell ändring av myndighetsstrukturen. När det gäller rådet har Skolverket och Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) tidigare föreslagit att regionala råd också bör tillsättas som stöd för det nationella rådet.<sup>15</sup> Detta kan, enligt vår

---

<sup>15</sup> Skolverket & SUHF (2021): Samarbete kring professionsprogrammet. Dnr Skolverket 4.1.2-2021:176. Dnr SUHF SU-850-0001-21.

uppfattning, övervägas och eventuella regionala råd kan då kopplas till den systemansvariga myndigheten på regional nivå.

Utifrån professionsprogrammet bör den systemansvariga myndigheten även säkerställa att det finns ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet för lärares och rektorers professionsutveckling. Myndigheten bör i detta arbete säkerställa att kompetensutvecklingsutbudet innehåller insatser som är relevanta för lärare inom komvux, enligt de didaktiska krav som skolformen ställer (se avsnitt 14.1.3). Vidare bör myndigheten möjliggöra att fler lärare får utveckla och dokumentera beprövad erfarenhet (se avsnitt 14.1.1 och 14.1.2).

Ansvaret för Rektorsprogrammet – den obligatoriska statliga befattningsutbildningen för rektorer som Skolverket ansvarar för i dag – bör också övergå till den systemansvariga myndigheten.

### *Sammanställning och spridning av kunskap om resultat av forskning samt stöd till lärares deltagande i forskning och utveckling*

I dag har flera skolmyndigheter ansvar för forskningsrelaterade frågor. Skolverket har i uppgift att sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning. Specialpedagogiska skolmyndigheten har samma uppgift när det gäller forskning som är relevant för det specialpedagogiska området. Skolforskningsinstitutet ska bidra till att de verksamma inom skolväsendet ges goda förutsättningar att planera, genomföra och utvärdera undervisningen med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt. Det här gör Skolforskningsinstitutet bland annat genom att validera forskningsresultat, genomföra forskningssammanställningar, sprida forskningsresultat och fördela medel till praktikinära forskning.<sup>16</sup> De tre myndigheterna har själva sett en risk för överlappningar och därför formaliserat ett nätverk där också Skolinspektionen ingår.

I en eventuell sammanhållen systemansvarig myndighet bör, enligt utredningens uppfattning, Skolverkets och Specialpedagogiska skolmyndighetens sammanställnings- och spridningsansvar samlas. Därigenom kan vissa av dagens överlappningar hanteras.

Utöver det uppdrag Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten har i dag anser vi att den systemansvariga myndigheten bör främja lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och

---

<sup>16</sup> 1 § förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

utveckling så att fler lärare än i dag får möjlighet att delta antingen i praktiktäna forskning eller annan systematisk utveckling av undervisningen (se avsnitt 14.1.2).

När det gäller Skolforskningsinstitutets verksamhet lämnar vi ingen bedömning om förändringar av denna myndighet, eftersom vi inte anser att ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett ökat statligt ansvarstagande för skolan direkt skulle påverka Skolforskningsinstitutets arbete. Däremot skulle en ambitionshöjning för den praktiktäna forskningen, med fler lärare än i dag som får möjlighet att delta, kunna innebära att Skolforskningsinstitutet får mer medel att fördela för praktiktäna forskning. Skolforskningsinstitutets verksamhet kan också behöva stärkas och utvecklas kopplat till utvecklingen av det nationella professionsprogrammet.

### *Lärarlegitimation och meriteringssystem för legitimerade lärare*

Det arbete Skolverket gör i dag med att utfärda lärarlegitimation och behörigheter bör fortsätta inom en eventuell ny systemansvarig myndighet. I avsnitt 14.1.5 gör vi bedömningen att regeringen bör tillsätta en utredning som utvärderar lärarlegitimationssystemet. Utfallet av en sådan eventuell utvärdering kommer sannolikt att få följder för den nya myndighetens arbete med legitimationer. Samma utredning, eller den systemansvariga myndigheten, bör också ta ställning till om det finns skäl att justera handläggningsprocesserna för lärarlegitimation så att de blir mer effektiva och ändamålsenliga.

Utöver att besluta om legitimation finns ett förslag från regeringen att Skolverket ska hantera ett meriteringssystem för legitimerade lärare (se avsnitt 14.1.1). Meriteringssystemet utgör en del i det nationella professionsprogrammet. Enligt förslaget ska Skolverket pröva ansökningar från legitimerade lärare för att se om de uppfyller villkoren för en viss meriteringsnivå.<sup>17</sup> Om det införs en sammanhållen systemansvarig myndighet bör den överta även den här uppgiften från Skolverket.

---

<sup>17</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.



*Vissa av dagens uppgifter som rör kvalitetsgranskning, riktade utvecklingsinsatser och statliga bidrag bör kunna utgå eller integreras i andra insatser*

Av de uppgifter Skolverket och Skolinspektionen utför i dag finns inte Skolinspektionens kvalitetsgranskning, Skolverkets riktade utvecklingsinsatser och Skolverkets arbete med statliga bidrag med i listan ovan med uppgifter för den systemansvariga myndigheten.

När det gäller kvalitetsgranskningen anser utredningen, som tidigare nämnts, att den dels bör kunna utvecklas till ett verktyg kopplat till de obligatoriska kvalitetsdialogerna med efterföljande kapacitetshöjande stöd utifrån behov, dels bör kunna utgöra en del av den utvecklade statliga utvärderingen (se avsnitt 12.1.4 och 12.1.5). Vi tänker att dialogerna i ett eventuellt nytt statligt skolsystem kommer att vara obligatoriska för huvudmännen. Däremot kan de ha väldigt olika utformning beroende på verksamhetens kapacitet och förmåga. Genom dialogerna är tanken att den systemansvariga myndigheten, tillsammans med den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen, ska kunna identifiera stödbehov i verksamheten. Dessa stödbehov kan variera mycket. Vissa verksamheter behöver ett omfattande stöd för att exempelvis ta fram data, göra analyser och vidta åtgärder för att höja kvaliteten i utbildningen och undervisningen. Andra har redan ett välfungerande kvalitetsarbete. Där behövs inga stödinsatser och dialogen kan därmed göras väldigt översiktligt.

Olika insatser som redan genomförs av Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten, men också av Skolinspektionen, kan ligga till grund för utformningen av kvalitetsdialogerna. På sikt, när dialogerna är etablerade och när den statliga utvärderingen är förstärkt, menar vi att kvalitetsgranskningen bör kunna ingå som ett verktyg i dessa system. Därför har vi inte angett kvalitetsgranskning som en specifik uppgift för den systemansvariga myndigheten.

Med staten som huvudman menar vi också att det är rimligt och möjligt att den statliga huvudmannen tar ett mer samlat ansvar för sitt eget kvalitetsarbete än i dag. Redan i nuvarande system åvilar det huvudmännen att granska, följa upp och utveckla kvaliteten i sin verksamhet, men huvudmännen har varierande kapacitet för att utföra detta uppdrag (se vidare avsnitt 12.1.4). Men staten, och även stora enskilda huvudmän, bör ha förmåga att i stor utsträckning själva svara för sitt kvalitetsarbete och granska kvaliteten i sin egen verk-

samhet. Detta kan ytterligare motivera att dagens nationella kvalitetsgranskning integreras i andra insatser.

Ett motsvarande resonemang som för kvalitetsgranskningen kan också gälla de riktade utvecklingsinsatserna där Skolverket i dag söker upp och erbjuder stöd till vissa verksamheter som har stora behov. Denna typ av omfattande stödbehov bör, enligt vår uppfattning, kunna identifieras i kvalitetsdialogerna. Sedan bör kapacitetshöjande stöd kunna erbjudas till huvudmän, skolor och verksamheter utifrån deras olika behov och förutsättningar (se avsnitt 12.1.4). Som tidigare nämnts innebär det att vissa huvudmän, skolor och verksamheter får mycket stöd av den systemansvariga myndigheten medan andra inte får något stöd alls. Mot denna bakgrund finns riktade utvecklingsinsatser inte heller med som en fristående uppgift för den systemansvariga myndigheten. Däremot finns det värdefulla erfarenheter att ta del av från de riktade insatserna och kvalitetsgranskningen när den systemansvariga myndigheten ska möta huvudmän i dialogerna. Även från nuvarande dialoger som Specialpedagogiska skolmyndigheten har med huvudmännen finns värdefulla erfarenheter.

Vid ett fullgånget förstatligande bör staten ta det fulla ansvaret för fördelningen av ekonomiska resurser till skolan (se kapitel 13). I och med detta kommer Skolverkets nuvarande arbete med statliga bidrag att minska rejält i omfattning. Den nya systemansvariga myndigheten kommer i stället att få i uppgift att hantera fördelningen av resurserna. Vissa av de riktade statsbidragen kommer också sannolikt att vara kvar även i ett statligt skolsystem. Då handlar det bland annat om specifika kostnadsersättningar för i grunden statliga uppgifter, till exempel anordnande av speciella utbildningar som dansarutbildning (se vidare kapitel 13).

Det behöver också finnas resurser i myndigheten med huvudmannansvar att kunna hantera den interna resursfördelningen.

### **Delar av Specialpedagogiska skolmyndighetens uppgifter bör föras över till den systemansvariga myndigheten**

När det gäller Specialpedagogiska skolmyndigheten anser utredningen att delar av myndighetens nuvarande uppgifter bör övergå till den nya systemansvariga myndigheten.

Det rör följande delar:

- sammanställning och spridning av kunskap om resultat av forskning som är relevant för det specialpedagogiska området
- specialpedagogiskt stöd
- visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning.

Dessa uppgifter bör genomföras på ungefär samma sätt och i ungefär samma utsträckning i den nya systemansvariga myndigheten som hos Specialpedagogiska skolmyndigheten i dag. Arbetet med läromedel behöver dock, enligt vår uppfattning, förstärkas och beröra fler målgrupper än elever med funktionsnedsättning.

*Visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning och inom andra områden där det råder brist*

Specialpedagogiska skolmyndigheten har i dag ett visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning. Myndigheten anpassar, utvecklar och framställer läromedel för denna målgrupp när behoven inte kan tillgodoses på den kommersiella läromedelsmarknaden. Dessutom ger myndigheten produktionsstöd till förlag som tar fram läromedel för elever med funktionsnedsättning. Detta ansvar bör, enligt utredningen, övergå till den nya systemansvariga myndigheten om en sådan kommer att inrättas.

Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel föreslog i sitt slutbetänkande att statens ansvar för skolans läromedel skulle stärkas. Utöver ansvaret för läromedel för elever med funktionsnedsättning menade den utredningen att Skolverket skulle fördela ett statligt produktionsstöd till läromedel inom områden där det råder brist, till exempel i vissa yrkesämnen, modersmål och nationella minoritetsspråk. Vi delar denna uppfattning och anser att staten, vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap, bör ta ett ökat ansvar för att tillgodose läromedel inom områden där det annars skulle råda brist. Detta ansvar bör i så fall hanteras av den systemansvariga myndigheten.

Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel föreslog ytterligare förstärkningar av det statliga ansvaret för läromedel. Bland annat lade den utredningen fram följande förslag:

- Skolverket ska få ett regeringsuppdrag i syfte att stärka lärares val av läromedel och rektorers arbete med att ge lärare goda villkor för att välja läromedel.
- Skolverket bör stödja rektorers och huvudmäns arbete med att använda läromedel som ett verktyg för att stärka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen.
- En läromedelsnämnd med ett brett uppdrag ska inrättas vid Skolverket. Läromedelsnämnden ska bland annat verka för att alla elever får tillgång till läromedel av god kvalitet, att lärare använder läromedel för att stärka elevernas kunskapsutveckling, att tillföra Skolverket sakkunskap i strategiska frågor om läromedel och föreslå utvecklingsinsatser samt att bevaka, samla och sprida information om läromedel. Dessutom ska nämnden ta fram föreskrifter om kvalitetskriterier för läromedel.
- Skolverket ska redovisa statistik över skolornas läromedel samt exempelvis i sina lägesbedömningar beskriva frågor om tillgång till läromedel och om hur lärare använder och värderar läromedel.
- Skolverket ska ändra sina föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmän så att kostnader för läromedel redovisas särskilt och inte som en del av kostnadsposten lärverktyg.
- Skolinspektionen ska i ökad utsträckning bland annat i sin tillsyn och kvalitetsgranskning beakta frågor om tillgång till läromedel och om hur läromedel används och värderas.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ges i uppdrag att utreda förutsättningar för att främja innovation så att alla elever ska kunna ta del av läromedel på ett likvärdigt sätt utifrån krav på anpassning för elever med funktionsnedsättning.<sup>18</sup>

En del av dessa förslag ligger i linje med viktiga principer i vår utredning, till exempel principerna att stärka statens ansvar, att förbättra likvärdigheten mellan huvudmän, att öka det professionella handlings-

---

<sup>18</sup> SOU 2021:70 *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap.*

utrymmet och professionernas inflytande samt att underlätta lärares arbete.

Som exempel kan vi, precis som Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel, se att det finns behov av att från statens sida underlätta lärares val av läromedel och rektorers arbete med att ge lärare goda villkor för att välja läromedel. Skolinspektionen pekar på att det ofta är lärarna som väljer och kvalitetssäkrar läromedel, men att många lärare upplever att de inte hinner med detta. Enligt Skolinspektionen finns det också en risk att rektorerna inte i tillräcklig utsträckning ger lärarna förutsättningar att kvalitetssäkra läromedel.<sup>19</sup> Här finns det alltså behov av ökat statligt stöd och en organisation som ger förutsättningar för kollegial samverkan. Även om lärare är bäst lämpade att välja läromedel menar vi att det är orimligt att varje enskild lärare själv ska kunna välja bland och kvalitetssäkra allt tillgängligt material.

Ett annat exempel är den läromedelsnämnd som Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel föreslår ska inrättas. En sådan skulle kunna bidra till att stärka lärarprofessionen, eftersom den bland annat föreslås bestå av yrkesverksamma lärare. Samtidigt är det viktigt att uppgifterna för en sådan nämnd, till exempel när det gäller kvalitetskriterier för läromedel, är tydligt definierade, så att inte lärarnas möjligheter att välja läromedel inskränks.

Om regeringen väljer att gå vidare med några eller alla förslag från Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel bör ansvaret för de uppgifter som föreslås ligga på Skolverket, Skolinspektionen eller Specialpedagogiska skolmyndigheten flytta till den nya systemansvariga myndigheten ifall en sådan införs.

### *Arbetet med statliga bidrag bör kunna minska i omfattning*

Liksom Skolverket fördelar Specialpedagogiska skolmyndigheten i dag vissa statsbidrag. Som tidigare nämnts bör arbetet med bidragen kunna minska om staten tar över fördelningen av resurser till skolan.

Specialpedagogiska skolmyndigheten betalar dock ut bidrag för bland annat sjukhusundervisning, föräldrautbildning och läromedelsproduktion. Det är exempel på sådant som sannolikt ska fortsätta

---

<sup>19</sup> Skolinspektionen (2021): *Kvalitetssäkring och val av läromedel. Fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9.*

finansieras via riktade statsbidrag även med ett statligt ansvar för skolans ekonomiska resurser.

Om så är fallet bör denna bidragshantering kunna utgöra en del av den verksamhet på den systemansvariga myndigheten som fördelar ekonomiska resurser till skolan i stort. Därför finns statliga bidrag inte med i listan ovan med uppgifter som bör föras över från Specialpedagogiska skolmyndigheten till den systemansvariga myndigheten om en sådan införs.

*Ansvaret för specialskolan kommer inte att överföras till den systemansvariga myndigheten*

En omfattande del av Specialpedagogiska skolmyndighetens nuvarande uppdrag handlar om huvudmannaansvaret för specialskolan. Detta övergår inte till den systemansvariga myndigheten utan samlas tillsammans med huvudmannaskapet för övriga skolformer i myndigheten med huvudmannaansvar (se avsnitt 16.3).

### **Den systemansvariga myndigheten kommer att få nya uppgifter**

Vid ett fullgånget förstatligande eller ett ökat statligt ansvar kommer statens styrning av skolan att förstärkas, vilket medför vissa tillkommande uppgifter. De uppgifter som rör statens systemansvar för skolan kommer i så fall att ligga inom den systemansvariga myndighetens uppdrag. Tillkommande uppgifter för den systemansvariga myndigheten jämfört med dagens skolmyndigheter bör vara

- beräkning av resursfördelning för alla huvudmän
- beslut om och utbetalning av driftbidrag till enskilda huvudmän
- beslut om och utbetalning av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd
- effektiv planering och dimensionering av utbildning
- utredning och beslut om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

- ett samlat informationsansvar om skolväsendet gentemot elever och vårdnadshavare
- ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan.

### *Beräkning av resursfördelning för alla huvudmän*

I ett statligt skolsystem kommer en viktig förändring att röra hur resurser fördelas till skolan. Utredningen gör i avsnitt 13.1.1 bedömningen att staten bör ta det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan vid ett fullgånget förstatligande.

En del i detta handlar om att beräkna en resursfördelning för alla huvudmän, såväl den statliga huvudmannen som de enskilda huvudmännen. Det bör vara den systemansvariga myndigheten som gör detta. En annan del handlar om att besluta om och betala ut driftbidrag till enskilda huvudmän.

### *Beslut om och utbetalning av driftbidrag till de enskilda huvudmännen*

De budgetmedel som riksdagen avsätter för skolan ska dels gå till den statliga huvudmannen, dels till de enskilda huvudmännen. Den systemansvariga myndigheten ansvarar för att ta fram, förvalta och vid behov utveckla resursfördelningsmodeller för fördelningen av statens resurser inom olika skolformer (se kapitel 13). Den systemansvariga myndigheten bör också ansvara för att besluta om och betala ut driftbidrag till de enskilda huvudmännen.

Det går att tänka sig flera olika varianter för de finansieringstekniska lösningarna. Utredningen har här tagit fram en grov skiss som bygger på i huvudsak tre anslag:

- Den systemansvariga myndigheten disponerar ett förvaltningsanslag för den egna verksamheten.
- Den systemansvariga myndigheten disponerar därutöver ett saksanslag för att betala ut bidrag till de enskilda huvudmännen i enlighet med den nationella resursfördelningsmodellen.

- Den statliga huvudmannen disponerar ett förvaltningsanslag som ska täcka myndighetens verksamhet. Villkoren kan eventuellt konstrueras på ett liknande sätt som för universitets- och högskolornas anslag för utbildning, med ett tak varifrån ersättning för utbildningsplatser avräknas i enlighet med resursfördelningsmodellen.<sup>21</sup>

De nationella resursfördelningsmodellerna för olika skolformer utgör ett underlag för beräkningarna av anslaget till den statliga huvudmannen, samt anslaget till de enskilda huvudmännen. Anslagen kommer därutöver att behöva bygga på prognoser baserade på bland annat elevkullarnas storlek och elevernas fördelning mellan offentliga och fristående skolor. Beroende på hur hårt regeringen vill styra tilldelningen av resurser till den statliga huvudmannen, exempelvis till olika skolformer, kan olika anslag eventuellt användas. Men det är den statliga huvudmannen som fördelar resurserna inom sin organisation.

Ersättningen för den statliga huvudmannens utbudsansvar är i den resursfördelningsmodell som vi har skisserat inbakad i tilldelningen till den statliga huvudmannen. Men för att parera elevernas flöden mellan den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen och förhindra onödig inlåsning av resurser kan det behövas ytterligare mekanismer. Möjligheten att utnyttja anslagskredit och anslagssparande kan vara sådana mekanismer. Den närmare konstruktionen och villkoren för myndigheternas anslag behöver dock utredas vidare.

#### *Beslut om och utbetalning av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd*

En del i den systemansvariga myndighetens arbete med fördelning av ekonomiska resurser till skolan kommer att vara att fatta beslut om och betala ut tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Det här kommer att bli en stor handläggande uppgift för myndigheten eftersom besluten enligt nuvarande regelverk kräver individuell prövning av varje elevs behov av särskilt stöd. I avsnitt 13.1.9 bedömer utredningen att systemet med tilläggsbelopp bör ses över i särskild ordning, och vi pekar på några möjliga frågor som behöver redas ut.

---

<sup>21</sup> Bilaga 1 till regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende universitet och högskolor.



### *Effektiv planering och dimensionering av utbildning*

Som framgår av avsnitt 12.1.2 gör utredningen bedömningen att staten som systemansvarig bör ta ett större ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning i olika skolformer. En uppgift som bör ingå i den systemansvariga myndigheten inom ramen för detta ansvar är bland annat att ansvara för att alla skolpliktiga barn har en skolplacering. För att åstadkomma detta bör den systemansvariga myndigheten ansvara för ett nationellt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan samt hålla ett samlat register över elever och deras skolplaceringar.

En annan uppgift är att ta fram regionala planeringsunderlag inom gymnasieskolan och komvux. När det gäller gymnasieskolan bör den systemansvariga myndigheten också ansvara för en gemensam antagningsorganisation för alla huvudmän och utbildningar på regional nivå.

Dessa uppgifter är exempel på sådant som kommer att kräva gemensamma it-lösningar. Vi gör i avsnitt 12.1.6 bedömningen att staten bör utveckla och administrera it-verktyg och it-system som är gemensamma för hela skolsystemet. Den systemansvariga myndigheten bör vara ansvarig för dessa system om en sådan myndighet införs.

Andra åtgärder för en effektiv planering och dimensionering är att den systemansvariga myndigheten tar fram regionala planeringsunderlag för att bedöma efterfrågan och arbetsmarknadsbehov inom gymnasieskolan och komvux (se avsnitt 12.1.2). Skolverket har redan i dag ett sådant uppdrag.

### *Utredning och beslut om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan*

I avsnitt 12.1.3 gör utredningen bedömningen att staten i sin roll som systemansvarig bör ta ett samlat ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Denna uppgift bör ligga på den systemansvariga myndigheten om en sådan införs.

Också denna uppgift innebär en omfattande handläggning på individnivå för myndigheten, i likhet med att besluta om och betala ut tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Utöver dessa två nya handläggande uppgifter kommer den systemansvariga myndigheten att ha andra handläggande uppgifter, till exempel

vad gäller tillståndsprövning, lärarlegitimation och skolplaceringar. I och med detta kommer den systemansvariga myndigheten till sin karaktär att vara mer av en handläggande myndighet, delvis på individnivå, än vad exempelvis Skolverket är i dag. Det ställer stora krav på myndigheten att kunna arbeta effektivt med handläggningen och att ha system som stödjer arbetet.

Även om den systemansvariga myndigheten ansvarar för att en utredning blir gjord inför en särskoleplacering behöver det inte innebära att hela utredningsarbetet ska centraliseras. Den grundläggande principen om att det är att föredra att de personer som genomför de olika utredningarna har kännedom om eleven bör ligga fast. I de fall skolans lärare och elevhälsopersonal har den kompetens som krävs kan de göra utredningarna. Men den systemansvariga myndigheten bör kunna tillhandahålla kompletterande och stödjande expertis för att säkra kompetensen i utredningsarbetet. Detta stöd kan vara mer eller mindre operativt inriktat beroende på behovet. Den sammanvägda bedömningen och beslutet om mottagande bör dock fattas av den systemansvariga myndigheten.

*Ett samlat informationsansvar om skolväsendet gentemot elever och vårdnadshavare*

Redan i dag har skolmyndigheterna var för sig ett informationsansvar. Skolverket ska bland annat informera och sprida kunskap om sitt verksamhetsområde.<sup>22</sup> Skolinspektionen ska bland annat, genom Barn- och elevombudet, ta initiativ till eller medverka i utbildnings- och informationsverksamhet som rör åtgärder mot kränkande behandling.<sup>23</sup> Specialpedagogiska skolmyndigheten ska bland annat informera och utbilda vårdnadshavare samt göra sin verksamhet känd för elever, andra studerande och vårdnadshavare.<sup>24</sup>

I samtal som utredningen har fört med representanter för elever och föräldrar framgår att det är viktigt att dessa målgrupper får en samlad information om skolan och att det är lätt att hitta informationen. Om en ny sammanhållen myndighet införs ges ökade möjligheter för detta. De olika typer av informationsansvar som dagens skolmyndigheter har kan då föras ihop i den systemansvariga myn-

---

<sup>22</sup> 14 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

<sup>23</sup> 13 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

<sup>24</sup> 5 och 14 §§ förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

digheten. Vi gör bedömningen att det bör tydliggöras att myndigheten har ett samlat informationsansvar om skolväsendet gentemot just elever och vårdnadshavare. Staten bör också hantera uppgifter som det nationella systemet för önskemål och beslut om placering i grundskolan, det samlade registret över elever och deras skolplaceringar, den gemensamma antagningsorganisationen för gymnasieskolan samt besluten om mottagande i särskolan.

#### *Ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan*

Utredningen gör i avsnitt 14.1.4 bedömningen att den systemansvariga myndigheten bör få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan.

### **Antalet anställda i den systemansvariga myndigheten kommer att öka**

I dag är drygt 2 700 medarbetare sysselsatta inom den statliga skoladministrationen, det vill säga inom de fem nuvarande skolmyndigheterna. Som tidigare nämnts omfattar arbetet med de uppgifter som är tänkta att överföras till den nya systemansvariga myndigheten närmare 1 900 medarbetare. Då är Sameskolstyrelsens och Skolforskningsinstitutets medarbetare borträknade. De medarbetare som arbetar med specialskolan inom Specialpedagogiska skolmyndigheten är också borträknade.

Som framgår av bland annat kapitel 10 pågår för närvarande flera satsningar för att stärka statens ansvar inom det befintliga skolsystemet. Med anledning av dessa satsningar, till exempel ett nationellt kvalitetssystem, kvalitetsdialoger, regionalisering av Skolverket och ett nationellt professionsprogram, kommer bemanningen på vissa av skolmyndigheterna sannolikt att öka. Därför är det rimligt att anta att antalet anställda kommer att vara högre när en eventuell systemansvarig myndighet inrättas.

Den nya systemansvariga myndigheten är tänkt att få vissa tillkommande uppgifter, bland annat fördelning av ekonomiska resurser till skolan, ett ansvar som i dag ligger på kommunerna. Samtidigt minskar eller avvecklas arbetet med andra uppgifter, till exempel statliga bidrag och kvalitetsgranskning. Vi anser också att vissa effek-

tiviseringar kan göras vid en sammanslagning av berörda delar av dagens skolmyndigheter i den nya myndigheten. Det är svårt att exakt uppskatta hur antalet anställda och kostnaderna för den nya myndigheten kommer att förändras jämfört med nuvarande skolmyndigheter. Dessa frågor behöver hanteras i detalj när den systemansvariga myndigheten uppgifter fastställs definitivt. Men redan nu kan utredningen se att de tillkommande uppgifterna kommer att innebära att antalet medarbetare behöver öka i den nya myndigheten jämfört med dagens myndigheter. Så har det också sett ut över tid. Antalet anställda vid skolmyndigheterna har ökat under den senaste tioårsperioden. Ökningar av detta slag följer av politiska beslut och initiativ. När staten vill styra skolverksamheten mer eller öka ambitionerna tenderar den statliga skoladministrationen att växa, och vice versa om styrningen eller ambitionerna minskar. Vår uppskattning är sammantaget att den systemansvariga myndigheten skulle behöva ha i storleksordningen 2 600 anställda.

I och med att antalet statligt anställda kommer att öka, kommer den systemansvariga myndighetens verksamhet även att kosta mer för staten än dagens skolmyndigheter. Eftersom flera av de tillkommande uppgifterna är uppgifter som tas över från kommunerna, bör medel föras över från kommunerna till staten. Hur en sådan överföring skulle kunna gå till beskrivs i kapitel 13. Här handlar det alltså inte om en kostnadsökning på totalen, utan om en överföring av kostnader från den kommunala skoladministrationen till den statliga. Vid ett fullgånget förstatligande kommer alltså vissa uppgifter som i dag utförs av handläggare på kommunal nivå, till exempel uppgifter kopplade till resursfördelning, att överföras till tjänstepersoner på den systemansvariga myndigheten i stället. Uppskattningar av antalet anställda och kostnader för den systemansvariga myndigheten beskrivs utförligare i kapitel 20.

### **Den systemansvariga myndigheten bör vara en styrelsemyndighet**

Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten är enrådgivningsmyndigheter. Det innebär att de leds av en myndighetschef som är generaldirektören. Dessa tre myndigheter har också insynsråd. Enligt en proposition om offentlig förvaltning lämpar sig enrådgivningsmyndigheter i regel väl för verksamhet som i

hög grad är styrd av lag, verksamhet som i huvudsak är av rutin-  
ärende- och servicekaraktär, verksamhet av främjande karaktär eller  
en myndighet med ett litet finansiellt ansvar.<sup>25</sup>

Utredningen anser att beskrivningen av enrådgighetsmyndigheter  
i sin helhet passar in mindre bra på de tre berörda myndigheterna.  
Det här bekräftas också av Statskontoret som menar att lednings-  
formen för Skolverket kan utvecklas och att Skolverket skulle passa  
bättre som en styrelsemyndighet än en enrådgighetsmyndighet.<sup>26</sup> Även  
2017 års skolmyndighetsutredning föreslog att en ny sammanhållen  
skolmyndighet skulle vara en styrelsemyndighet.<sup>27</sup>

Styrelsemyndigheter är en lämplig ledningsform för myndigheter  
som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora  
anslag eller transfereringar, myndigheter som förvaltar stora tillgångar,  
forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet samt verk-  
samhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och  
regioner.<sup>28</sup>

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att den systemansvariga  
myndigheten bör vara en styrelsemyndighet.

### 16.2.2 Den systemansvariga myndigheten bör ha en nationell och en regional organisation

**Utredningens bedömning:** Den systemansvariga myndigheten  
bör vid ett fullgånget förstatligande ha en nationell och en regio-  
nal organisation.

I dag har Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten  
en regional organisation vid sidan av den nationella. Skolverket har  
också under 2022 börjat etablera en sådan, och arbetet med inrättan-  
det pågår under 2022–2024.<sup>29</sup> Därmed kommer dessa tre skolmyn-  
digheter att ha regionala kontor när en ny systemansvarig myndighet  
eventuellt införs.

<sup>25</sup> Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

<sup>26</sup> Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.

<sup>27</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>28</sup> Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

<sup>29</sup> Utbildningsdepartementet (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

Eftersom den systemansvariga myndigheten vid ett eventuellt införande i ett fullgånget förstatligande kommer att ta över stora delar av verksamheterna från de tre tidigare myndigheterna gör utredningen bedömningen att även den nya myndigheten behöver finnas på regional nivå utöver den nationella. De nya uppgifter som myndigheten tillförs bekräftar och förstärker detta behov. Såväl för flera av de nya uppgifterna som för befintliga uppgifter är det viktigt att den systemansvariga myndigheten har en bra lokalkännedom. På regional nivå sker dessutom samverkan mellan skolan och lärosäten, när det gäller till exempel lärarutbildning och praktiktäna forskning. En enskild huvudman bör också ha en tydlig koppling till det regionala kontoret i den eller de regioner där huvudmannen verkar.

Enligt vår uppfattning behöver den systemansvariga myndigheten inte ha en lokal organisation, utan det bör räcka med regionala kontor som har goda kunskaper om de lokala förutsättningarna.

### **Befintliga regionindelningar består av 6 till 21 regioner**

Det är svårt att avgöra hur stora regionerna bör vara för att den systemansvariga myndigheten ska kunna hantera sina uppgifter så effektivt som möjligt och med en likvärdighet över landet.

Skolverket kommer att ha 10 regioner och 10 kontor:

- Region Norrbotten med kontor i Luleå
- Region Västerbotten med kontor i Umeå
- Region Jämtland och Västernorrland med kontor i Härnösand
- Region Gävleborg, Uppsala, Västmanland och Gotland med kontor i Gävle
- Region Dalarna, Värmland och Örebro med kontor i Örebro
- Region Stockholm med kontor i Solna
- Region Jönköping, Södermanland och Östergötland med kontor i Linköping
- Region Halland och Västra Götaland med kontor i Göteborg
- Region Blekinge, Kalmar och Kronoberg med kontor i Växjö
- Region Skåne med kontor i Malmö.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Skolverket (2022): *Regional etablering*. [www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/styrning-och-ledarskap/okad-kvalitet-och-likvardighet-i-forskola-och-skola/regional-etablering](http://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/styrning-och-ledarskap/okad-kvalitet-och-likvardighet-i-forskola-och-skola/regional-etablering) (hämtad 2022-08-29).

Det är möjligt att de regionala kontoren kommer att slås ihop till ett färre antal organisatoriska enheter inom myndigheten för att samla exempelvis administrativa resurser.

Skolinspektionen har i dag 2 regioner och 5 kontor.<sup>31</sup> Specialpedagogiska skolmyndigheten har 18 regionala kontor.<sup>32</sup> Regionindelningen för dessa två myndigheter framgår av avsnitt 8.3.3. 2017 års skolmyndighetsutredning föreslog 10 regionkontor för en ny sammanhållen skolmyndighet.<sup>33</sup> Sverige är indelat i 21 län av olika storlek. Inom EU används en regionindelning för statistikredovisning och där är Sverige förutom de 21 länen indelat i 8 så kallade riksområden.<sup>34</sup> För hälso- och sjukvårdssektorn är Sverige uppdelat i 6 samverkansregioner.<sup>35</sup>

I maj 2022 beslutade regeringen om en gemensam regional indelning för statliga förvaltningsmyndigheter. Även den består av 6 områden:

- Norra området: Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län
- Mellersta området: Uppsala, Södermanlands, Västmanlands, Värmlands, Örebro, Dalarnas och Gävleborgs län
- Östra området: Stockholms och Gotlands län
- Sydöstra området: Jönköpings, Kalmar och Östergötlands län
- Västra området: Hallands och Västra Götalands län
- Södra området: Kronoberg, Blekinge och Skåne län.

Den nya indelningen syftar till att skapa bättre förutsättningar för samverkan på regional nivå. Den omfattar de myndigheter som regeringen bestämmer, men myndigheter kan också på eget initiativ välja att anpassa sina organisationer till den gemensamma indelningen.<sup>36</sup> Dessa 6 områden sammanfaller med indelningen av de nya

<sup>31</sup> Skolinspektionen (2022): *Organisation*. [www.skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/organisation/](http://www.skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/organisation/) (hämtad 2022-08-29).

<sup>32</sup> Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Regionalt stöd*. [www.spsm.se/om-oss/kontakta-oss/regionalt-stod/](http://www.spsm.se/om-oss/kontakta-oss/regionalt-stod/) (hämtad 2022-08-29).

<sup>33</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>34</sup> SCB (2008): *Karta över NUTS-indelningen i Sverige*. [www.scb.se/contentassets/1e02934987424259b730c5e9a82f7e74/nuts\\_1\\_2\\_3\\_20080101.pdf](http://www.scb.se/contentassets/1e02934987424259b730c5e9a82f7e74/nuts_1_2_3_20080101.pdf) (hämtad 2022-05-06).

<sup>35</sup> 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80).

<sup>36</sup> Regeringen 2022-05-25: *Ny gemensam regional indelning för statliga myndigheter*. [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/ny-gemensam-regional-indelning-for-statliga-myndigheter/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/ny-gemensam-regional-indelning-for-statliga-myndigheter/) (hämtad 2022-08-15).

civilområdena. De 21 länsstyrelserna ingår i civilområdena som därmed utgör en högre regional nivå. En länsstyrelse per område är utsedd som civilområdesansvarig.<sup>37</sup>

### **Antalet regionkontor behöver fastställas i samband med att man bestämmer myndighetens uppgifter i detalj**

Vid ett fullgånget förstatligande förändras uppdraget för den nya systemansvariga myndigheten jämfört med dagens skolmyndigheter. Utifrån ett förändrat uppdrag och tillkommande uppgifter är det viktigt att regionerna varken blir för stora eller för små. Det är också, enligt vår uppfattning, viktigt att hålla ihop kommuner samt helst också länen.

Följande utgångspunkter bör vara avgörande för antalet regioner för den systemansvariga myndigheten:

- En geografisk spridning som möjliggör att huvudmän – den statliga och de enskilda – samt skolor och verksamheter får ett rimligt avstånd till närmsta kontor.
- En storlek som säkerställer tillräcklig kompetens för exempelvis fördelning av ekonomiska resurser, kvalitetsdialoger samt beslut om mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola.
- En närhet till universitet eller högskolor med lärarutbildning samt till andra myndigheter för att underlätta samverkan.
- En begränsning av antalet anställda på respektive regionkontor för att minska risken för byråkratisering.
- Ett behov av lokalkännedom för att kunna utföra sitt uppdrag och sina uppgifter.
- En möjlighet att säkra en god intern styrning inom myndigheten.

Teoretiskt och baserat på ovan angivna indelningar kan antalet regionala kontor landa på mellan 6 och 21. Men utifrån ovanstående utgångspunkter menar vi att 6 regioner är för få och 21 är för många för den systemansvariga myndigheten. Vi gör ingen bedömning om

---

<sup>37</sup> Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Regeringen 2022-05-18: *Stärkt beredskap för kris och krig*. [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/starkt-beredskap-for-kris-och-krig/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/starkt-beredskap-for-kris-och-krig/) (hämtad 2022-08-15).



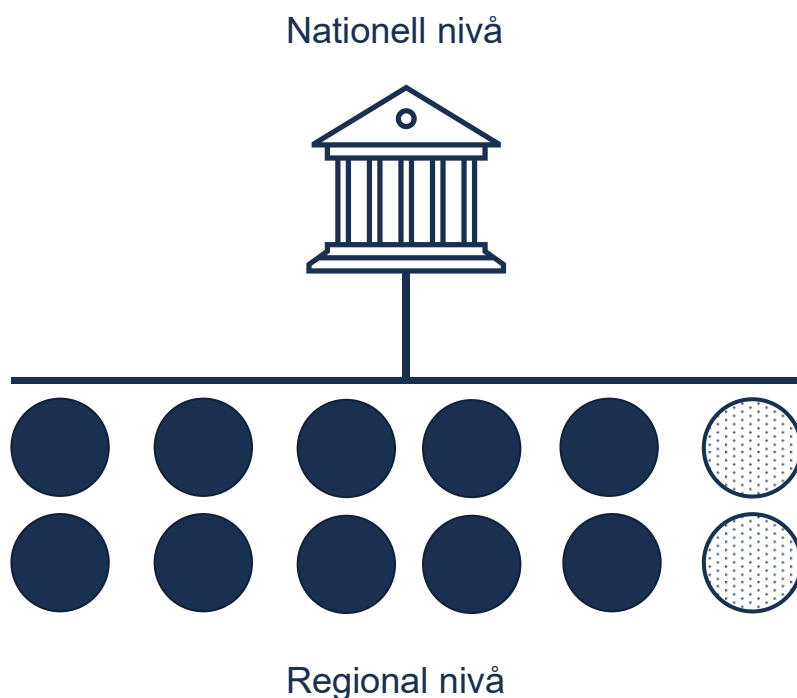
antalet regioner men uppskattar att det kan handla om i storleksordningen 10–12 regionkontor inom den systemansvariga myndigheten. Frågan om ett lämpligt antal beror också på vilka skyldigheter och arbetsuppgifter som ska vila på regionkontoren i ett eventuellt statligt skolsystem. Av denna anledning menar vi att antalet behöver fastställas i samband med att man bestämmer myndighetens uppgifter i detalj.

En kommande regionindelning för den systemansvariga myndigheten kan bygga på den indelning som nu prövas av Skolverket, eventuellt med justeringar så att den anpassas till den regionindelning som regeringen har beslutat för statliga myndigheter och civilområden. Det underlättar sannolikt för samverkan myndigheter emellan om de kan samordna sin regionindelning.

Regionkontoren kommer att vara delar av den centrala myndigheten, och inte vart och ett eller som samlad regional organisation utgöra egna myndigheter. I figur 16.2 illustreras den systemansvariga myndigheten på nationell och regional nivå.

**Figur 16.2** Den systemansvariga myndigheten

På nationell och regional nivå



### 16.2.3 Behovet av vissa av de särskilda organ som finns i dag bör prövas och något organ kan tillkomma

**Utredningens bedömning:** Behovet av vissa av de särskilda organ som i dag finns hos Skolverket och Skolinspektionen bör prövas om en ny systemansvarig myndighet inrättas vid ett fullgånget förstatligande. Något organ kan också tillkomma.

#### Befintliga organ

I dag har Skolverket tre särskilda organ inom sin verksamhet: Lärarnas ansvarsnämnd, Rådet för dansarutbildning och Rådet för professioner i skolväsendet. Inom Skolinspektionen finns Barn- och elevombudet (BEO). Skolinspektionen upplåter också lokaler och tillhandahåller ett kansli åt Skolväsendets överklagandenämnd, men nämnden är en egen myndighet. Hos Specialpedagogiska skolmyndigheten finns Nämnden för mottagande i specialskolan och för rh-anpassad utbildning.

Lärarnas ansvarsnämnd prövar frågor om lärares och förskollärares rätt att behålla sin legitimation.<sup>38</sup> Vid ett fullgånget förstatligande kommer lärare i offentliga skolor att vara anställda av staten. Inom staten, hos myndigheterna, finns ofta så kallade personalansvarsnämnder.<sup>39</sup> Dessa hanterar förseelser som de anställda kan göra sig skyldiga till, och fattar beslut om eventuella påföljder. Enligt utredningens uppfattning kan det vara onödigt att ha två nämnder som kan sanktionera lärare. Dels riskerar det att skapa ett ineffektivt system, dels riskerar överlappningen att leda till olika tolkningar mellan de olika nämnderna.

En annan överlappning i dagens system är den mellan Skolinspektionen och BEO. Både Skolinspektionen och BEO utreder klagomål från enskilda elever och vårdnadshavare. Statskontoret har uppmärksammat detta och föreslagit att BEO:s roll ska renodlas. Enligt Statskontoret bör BEO inte längre utreda anmälningar från enskilda, utan bara pröva förutsättningarna att begära skadestånd samt företräda barn och elever i domstol.<sup>40</sup> Vi anser att överlappningar bör undvikas även i ett kommande statligt system. Dessutom behöver frågan om

<sup>38</sup> 27 kap. 4 § skollagen.

<sup>39</sup> 25 § myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>40</sup> Statskontoret (2020): *Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system*. 2020:21.

skadestånd utredas vidare när staten är huvudman för de offentliga skolorna och komvux.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att behovet av vissa av de särskilda organ som i dag finns hos Skolverket och Skolinspektionen – Lärarnas ansvarsnämnd samt Barn- och elevombudet – bör prövas om staten blir ansvarig för skolsystemet. Efter behovsprövningen kan organet avvecklas eller föras över till den nya systemansvariga myndigheten.

När det gäller Rådet för dansarutbildning anser vi att det är rimligt att det kopplas till den myndighet som kommer att ha huvudmannansvaret för den offentliga utbildningen. Detsamma gäller Nämnden för mottagande i specialskolan och för rh-anpassad utbildning (se avsnitt 16.3.1).

## Nya organ

Som tidigare nämnts anser utredningen att ansvaret för Rådet för professioner i skolväsendet, som nyligen inrättades på Skolverket, bör övergå till den systemansvariga myndigheten vid en eventuell ändring av myndighetsstrukturen.

Ett annat organ som möjligen behöver överföras från Skolverket till den systemansvariga myndigheten är den läromedelsnämnd som Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel föreslog skulle inrättas.<sup>41</sup> Om en sådan är införd bör också den flytta över till den systemansvariga myndigheten.

### 16.2.4 Den systemansvariga myndigheten bör utredas mer i detalj

**Utredningens bedömning:** Om regeringen väljer att gå vidare med ett fullgånget förstatligande och en sammanhållen systemansvarig myndighet bör dess uppgifter, organisation och styrning utredas mer i detalj.

<sup>41</sup> SOU 2021:70 *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap*.

Utredningen ska ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap eller ett ökat statligt ansvarstagande för skolan. Därmed gör vi mer övergripande bedömningar om vilken skolmyndighetsstruktur som krävs för det. Om regeringen väljer att gå vidare med ett fullgånget förstatligande och en sammanhållen systemansvarig myndighet, enligt våra bedömningar, bör myndighetens uppgifter, organisation och styrning utredas mer i detalj.

I 2017 års skolmyndighetsutredning fanns förslag som har stora likheter med de bedömningar vi lägger fram, även om det också finns skillnader. Skolmyndighetsutredningen utredde frågorna mer i detalj och lämnade författningsförslag, även om deras utgångspunkt var nuvarande skolsystem och ansvarsförhållande mellan stat och kommun.<sup>42</sup>

### **Regeringens styrning av den systemansvariga myndigheten är en del av det som bör utredas vidare**

Regeringen styr sina myndigheter genom bland annat myndighetsförordningen som är generell och instruktioner som är specifika för respektive myndighet (se vidare avsnitt 8.4). Vissa frågor bestämmer regeringen i dag och andra förfogar myndigheterna själva över. Som exempel kan nämnas att det av myndighetsförordningen framgår vilket ansvar en myndighetsledning har, att alla myndigheter ska utveckla sin verksamhet, samarbeta med andra och tillhandahålla information, att myndigheter ska skapa goda arbetsförhållanden för de anställda samt att myndigheterna anställer personal utöver myndighetschefer, ordföranden och ledamöter i styrelser och nämnder som utses av regeringen.<sup>43</sup> Instruktionerna för skolmyndigheterna anger bland annat uppgifter för myndigheterna, men inte så mycket om organisationen och hur arbetet ska bedrivas.

I en eventuell kommande mer detaljerad utredning av den systemansvariga myndigheten bör frågor om både *vad* regeringen ska styra och *hur* regeringen ska styra ingå. I dag styr regeringen skolmyndigheterna med olika grad av detaljstyrning. Det här visar sig bland annat i att Skolverket har betydligt fler uppdrag i sitt regleringsbrev och i särskild ordning jämfört med de andra skolmyndigheterna. Stats-

---

<sup>42</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>43</sup> Myndighetsförordningen (2007:515).

kontoret<sup>44</sup> och Riksrevisionen<sup>45</sup> har tidigare kritiserat den alltför höga graden av detaljstyrning av Skolverket. Vad gäller Skolinspektionen menar Statskontoret att styrningen ligger på en ändamålsenlig nivå.<sup>46</sup> Vi ser graden av detaljstyrning som en viktig fråga att beakta i en eventuell fortsatt utformning av den systemansvariga myndigheten. Myndighetsstyrningen bör vara strategisk och verksamhetsanpassad. Eftersom verksamheterna i de olika skolmyndigheterna skiljer sig åt i dag är det inte konstigt om styrningen ser olika ut. Men om tre myndigheter ska bli en behöver såväl styrningen som verksamheterna och kulturerna göras mer enhetliga.

### Även andra styrningsfrågor bör utredas vidare

Statskontoret har även visat att det finns generella problem med att samordna och förankra styrningen i stora myndigheter. Det här framkom bland annat i Statskontorets utvärdering av ombildningen av Polisen. Enligt utvärderingen behöver styrningen utgå från ett helhetsperspektiv och tydliga prioriteringar måste göras. Dessutom behöver större hänsyn tas till verksamhetens förutsättningar i form av tillgängliga resurser och kompetensutvecklingsbehov. En annan utmaning i styrningen av en stor myndighet är att hitta en balans mellan central styrning och lokalt ansvar.<sup>47</sup>

I en mer detaljerad utredning av en ny systemansvarig myndighet i ett statligt skolsystem bör denna typ av styrningsfrågor hanteras. Andra myndighetsombildningar och deras utmaningar bör också beaktas vid en eventuell översyn. Dessutom finns det vissa formaliafrågor som behöver uppmärksammas. En sådan är ledningsformen där vi gör bedömningen att den systemansvariga myndigheten bör vara en styrelsemyndighet. Andra är om myndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen,<sup>48</sup> och med den även förordningen om intern styrning och kontroll,<sup>49</sup> samt personalföreträdarförordningen.<sup>50</sup> Denna typ av frågor regleras i myndigheters instruktion. Vi anser att

---

<sup>44</sup> Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.

<sup>45</sup> Riksrevisionen (2013): *Statens kunskapspridning till skolan*. RiR 2013:11.

<sup>46</sup> Statskontoret (2017): *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*. 2017:3.

<sup>47</sup> Statskontoret (2017): *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 2 – om den nya organisationens genomslag*. 2017:10.

<sup>48</sup> SFS 2006:1228.

<sup>49</sup> SFS 2007:603.

<sup>50</sup> SFS 1987:1101.

det är rimligt att en myndighet av denna storlek bör tillämpa dessa förordningar.

## 16.3 Myndigheten med huvudmannaansvar

### 16.3.1 En skolmyndighet bör införas för att hantera statens huvudmannaansvar för offentliga skolor och komvux

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör en skolmyndighet införas för att hantera statens huvudmannaansvar för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning (komvux). Myndigheten bör arbeta med drift av de offentliga skolorna och ha arbetsgivaransvar för den offentligt anställda skolpersonalen. Inom komvux kan drifts- och arbetsgivaransvaret ligga både på staten och på andra anordnare.

Följande övergripande uppgifter bör ingå i den huvudmannaansvariga myndighetens ansvar:

- huvudmannaskap för offentliga skolor inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, fritidshem, gymnasieskola, gymnasiesärskola samt för komvux
- erbjudande och anordnande av utbildning för barn, unga och vuxna.

Myndigheten med huvudmannaansvar bör ha en nationell, regional och lokal organisation.

Om regeringen väljer att gå vidare med ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och en myndighet med huvudmannaansvar bör myndighetens uppgifter, organisation och styrning utredas vidare.

### Det behövs en myndighet med huvudmannaansvar vid sidan av den systemansvariga myndigheten

Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap behövs en organisation som kan hantera statens huvudmannaansvar för offentliga skolor och komvux. Organisationen behöver hantera driften av de offentliga skolorna och ha arbetsgivaransvar för hela den offent-

ligt anställda skolpersonalen (se avsnitt 15.2). För komvux kan även andra anordnare än staten ha drifts- och arbetsgivaransvar.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att en ny skolmyndighet bör inrättas vid ett fullgånget förstatligande – en myndighet med huvudmannaansvar. Den behöver, enligt vår uppfattning, vara en egen myndighet som är skild från den systemansvariga myndigheten. Det här är en viktig princip eftersom myndigheten med huvudmannaansvar har ett specifikt uppdrag och bara riktar sig mot offentliga skolor och komvux, medan den systemansvariga myndigheten arbetar både mot offentliga skolor och komvux och mot fristående skolor.

Den nya myndigheten benämns i detta beslutsunderlag myndigheten med huvudmannaansvar, men det är egentligen inte ett ställningstagande om det framtida namnet, utan ett arbetsnamn som beskriver myndighetens funktion.

I myndigheten med huvudmannaansvar bör följande övergripande uppgifter ingå:

- huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux
- erbjudande och anordnande av utbildning för barn, unga och vuxna.

### *Huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux*

I avsnitt 15.1.1 gör utredningen bedömningen att staten bör ta över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola, gymnasiesärskola samt för komvux vid ett fullgånget förstatligande. Dessutom bör staten behålla sitt huvudmannaskap för specialskola och same-skola. Huvudmannaansvaret bör ligga på myndigheten med huvudmannaansvar om beslutsfattarna väljer att förstatliga skolan.

När det gäller specialskolan kommer, som tidigare nämnts, delar av Specialpedagogiska skolmyndighetens nuvarande uppgifter att övergå till den nya systemansvariga myndigheten om en ny myndighetsstruktur införs. De delar som inte skulle överföras handlar om huvudmannaansvaret för specialskolan. Om driften av motsvarande skolformer går över till staten anser vi att huvudmannaansvaret för specialskolan bör ligga i samma myndighet som ansvarar för de andra skolformerna. Därför bör driften av specialskolan ingå i myndigheten med huvudmannaansvar. Specialpedagogiska skolmyndigheten

kan därmed avvecklas som egen myndighet. Det särskilda organ som i dag finns hos Specialpedagogiska skolmyndigheten – Nämnden för mottagande i specialskolan och för rh-anpassad utbildning – bör i så fall också flytta till myndigheten med huvudmannaansvar.

När det gäller sameskolan finns det enligt vår uppfattning två vägar. Vid ett fullgånget förstatligande kan sameskolan ingå i myndigheten med huvudmannaansvar tillsammans med de andra skolformerna, som alla skulle lyda under ett statligt huvudmannaskap. Beslutsfattarna kan dock vilja betona sameskolans särart och det samiska perspektivet och anse att det finns en risk att en skolform som är så liten förlorar sin särart i en väldigt stor myndighet. Då kan ansvaret för sameskolan i stället ligga kvar på Sameskolstyrelsen eller övergå till Sametinget, något som tidigare föreslagits av både Riksrevisionen<sup>51</sup> och olika offentliga utredningar.<sup>52</sup> Vår utgångspunkt är att driften av alla offentliga skolor oavsett skolform bör samlas i en och samma myndighet om samtliga skolformer skulle få ett statligt huvudmannaskap. Enligt vår uppfattning är det rimligt att hålla ihop systemet. Detta talar för att driften av sameskolan bör ingå i myndigheten med huvudmannaansvar. Samtidigt kan det finnas skäl att göra annorlunda för sameskolan och följa de förslag som Riksrevisionen och olika offentliga utredningar har lagt fram. I sammanhanget är det viktigt att peka på att Sameskolstyrelsen har fått kritik från Riksrevisionen vad gäller brister i myndighetens verksamhet. Riksrevisionen menar bland annat att Sameskolstyrelsens instruktion och finansiering sannolikt behöver förändras.<sup>53</sup> Sammantaget indikerar detta ett behov av förändring av nuvarande myndighetsorganisation för sameskolan. Mot denna bakgrund menar vi att huvudmannaansvaret för sameskolan bör ingå i myndigheten med huvudmannaansvar på samma sätt som för motsvarande skolformer. Samtidigt ser vi att det inom ramen för vår utredning är svårt att slutgiltigt avgöra denna fråga. Om beslutsfattarna väljer att gå vidare med ett fullgånget förstatligande och en myndighet med huvudmannaansvar kan de förslag som redan lagts fram om ansvaret och myndighetsorganisationen för sameskolan fortsätta beredas i det sammanhanget.

I avsnitt 15.1.1 gör vi också bedömningen att statens huvudmannaskap bör omfatta det ansvar som huvudmannen har i dag och alla

<sup>51</sup> Riksrevisionen (2017): *Samisk utbildning – dags för en omstart*. RiR 2017:15.

<sup>52</sup> SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*. SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>53</sup> Riksrevisionen (2017): *Samisk utbildning – dags för en omstart*. RiR 2017:15.



delar av utbildningen. En del av huvudmannaskapet handlar om arbetsgivaransvaret för skolpersonalen. Vi gör i avsnitt 15.2.1 och 15.2.2 bedömningen att arbetsgivaransvaret bör samlas i staten vid ett fullgånget förstatligande och att staten bör vara arbetsgivare för hela den offentligt anställda skolpersonalen, det vill säga lärare, skolledare och övriga yrkesgrupper som är anställda i offentliga skolor och verksamheter. Inom komvux kan dock skolpersonalen även vara anställd av andra anordnare – kommuner eller enskilda utbildningsanordnare. Arbetsgivaransvaret bör vid ett eventuellt förstatligande av skolan hanteras av myndigheten med huvudmannaansvar.

Om arbetsgivaransvaret ska övergå till staten behöver flera andra förändringar som ingår i ett förstatligande av skolan vara genomförda dessförinnan. För det första måste det finnas en statlig finansiering på plats som säkrar att staten kan ta sitt ekonomiska ansvar som arbetsgivare. Det handlar om att staten ska kunna sköta grundläggande saker som att betala ut löner och andra ersättningar. För det andra måste det finnas en statlig organisation på plats som kan utgöra arbetsgivare för den offentligt anställda skolpersonalen. Myndigheten med huvudmannaansvar behöver därmed ha en färdig organisation med tydliga regler bland annat för hur arbetsledningsansvaret ska organiseras. Det är även önskvärt att den systemansvariga myndigheten på regional nivå har hunnit etablera sig innan arbetsgivarskapet går över från kommunerna, så att styrning och stöd till den nya statliga arbetsgivaren kan ges närmare skolverksamheten.

### *Erbjudande och anordnande av utbildning för barn, unga och vuxna*

Utredningen gör i avsnitt 15.1.2 bedömningen att den statliga huvudmannen bör ansvara för att utbildning erbjuds de barn, unga och vuxna som enligt skolans författningar har rätt till eller behöver det. Detta ansvar bör hanteras av myndigheten med huvudmannaansvar vid ett eventuellt fullgånget förstatligande. Förskolan är dock enligt våra direktiv inte tänkt att bli en statlig skolform utan där ligger ansvaret kvar hos kommunerna.

## Myndigheten med huvudmannaansvar bör ha en nationell, regional och lokal organisation

Myndigheten med huvudmannaansvar bör, i likhet med den systemansvariga myndigheten, ha såväl en nationell som en regional organisation. I och med att kommuner inte längre kommer att vara huvudmän vid ett eventuellt fullgånget förstatligande gör utredningen bedömningen att myndigheten med huvudmannaansvar också bör ha en lokal administration för de offentliga skolorna och komvux.

### *På regional nivå behövs många regionkontor*

När det gäller den systemansvariga myndigheten uppskattar vi att det kan finnas i storleksordningen 10–12 regionkontor. Myndigheten med huvudmannaansvar däremot bör, enligt vår uppfattning, vara indelad i betydligt fler regioner. En möjlighet är att utgå från dagens 21 län. Men eventuellt behövs än fler regionkontor, till exempel genom att dela upp storstadslänen för att få en jämnare storlek på regionkontoren. Vid en eventuell delning av befintliga län bör kommuner grupperas, det vill säga man bör inte bryta kommungränserna i regionindelningen.

### *På lokal nivå kan det behövas samordning*

Den lokala nivån bör utgöra en del av den regionala organisationen som i sin tur ingår i den centrala myndigheten. Dels består den lokala nivån av skolorna och verksamheterna med sin skolpersonal, dels av en lokal administration inom myndigheten med huvudmannaansvar.

Den lokala administrationen kan i princip motsvara dagens kommuner, men eftersom kommunerna inte längre har kvar ansvaret för skolan behöver man hitta ett lämpligt begrepp för att beskriva denna nivå. Tidigare i texten har utredningen använt lokala skoldistrikt. Ett lokalt skoldistrikt kan vara större än nuvarande små kommuner och mindre än nuvarande stora kommuner. Därigenom kan man såväl stärka kapaciteten och främja samverkan som säkra att den statliga huvudmannen på den lokala nivån kommer närmare skolenheterna.

De lokala skoldistriktet skulle i sin tur kunna ingå i *regionala skoldistriktet* för den regionala nivån hos den statliga huvudmannen.

För fristående skolor hanteras driften även fortsättningsvis av de enskilda huvudmännen.

### *Den lokala organisationen kommer att vara omfattande*

Den nationella organisationen kommer att vara förhållandevis liten i myndigheten med huvudmannaansvar. Vissa uppgifter behöver dock hanteras på nationell nivå, till exempel internt stöd, styrning och samordning samt beslut om fördelning av resurser mellan olika regioner inom ramen för den totala tilldelningen av medel. Här finns en utmaning i förhållande till den systemansvariga myndigheten. Både myndigheten med huvudmannaansvar och den systemansvariga myndigheten är stora myndigheter som kommer att behöva sin egen överbyggnad. Risken finns att myndigheterna på varsitt håll utvecklar olika stödfunktioner och sätt att arbeta för att följa upp och utveckla sin verksamhet nationellt, regionalt och lokalt. Det kan såväl sända tvetydiga signaler till skolpersonal som leda till ineffektivitet.

Även om en inte obetydlig administrativ överbyggnad kommer att behövas i myndigheten med huvudmannaansvar, är det främst den lokala organisationen som kommer att vara omfattande, eftersom nästan all personal kommer att finnas där.

### *Uppgifter behöver fördelas mellan de olika nivåerna*

Varje lokal organisation kommer i sig att bestå av ett antal skolor och verksamheter, några lokalt kopplade stödfunktioner, till exempel elevhälsokompetens, samt en lokal skolchef. Storleken på den lokala organisationen avgörs främst av antalet skolor och verksamheter samt behoven av stödfunktioner.

Varje regional organisation borde i sin tur omfatta flera lokala organisationer, regionala stödfunktioner, till exempel runt ekonomi, personal, upphandling och lokaler, samt en regional skolchef.

Fördelningen av stödfunktioner mellan lokal och regional nivå behöver anpassas till faktiska omständigheter i regionerna. Strävan bör vara att samla expertkompetens, som inte direkt har med driften att göra, på regional nivå. Genom att samla vissa stödfunktioner i ett tillräckligt stort lokalt eller regionalt skoldistrikt kan skolledare ges ett starkare och mer anpassat stöd än vad som är möjligt i dag. Det

skulle också kunna öka möjligheterna till stordriftsfördelar och till att behålla och utveckla kompetensen över tid. Vissa funktioner kan även behöva samlas till vissa regioner av kompetens- eller effektivitetsskäl. Samtidigt skulle detta innebära ett större avstånd mellan verksamhet och expertkompetens än i dag.

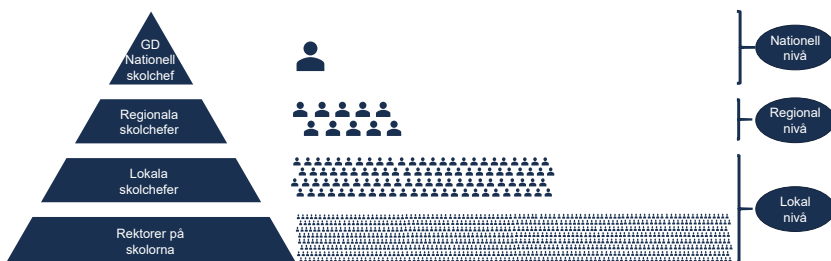
*Det behöver finnas ledningsfunktioner på de olika nivåerna*

På nationell nivå tänker vi att myndigheten med huvudmannaansvar leds av en generaldirektör (gd), som också är nationell skolchef. Under sig har gd regionala skolchefer som i sin tur har lokala skolchefer under sig. De lokala skolcheferna är chefer för ett antal rektorer på skolenheterna och samordnar den lokala nivån.

I figur 16.3 illustreras de olika ledningsnivåerna i myndigheten.

**Figur 16.3 Den huvudmannaansvariga myndighetens ledning**

På nationell, regional och lokal nivå



*Organisationen för myndigheten med huvudmannaansvar bör vara samlad för de olika nivåerna*

I vårt arbete har vi fört vissa diskussioner om huruvida den nationella, regionala och lokala nivån bör utgöra en samlad myndighet eller olika myndigheter. Trenden sedan början av 1990-talet är att lokala och regionala fristående myndigheter och den centrala myndigheten inom samma verksamhetsområde har ombildats till sammanhållna så kallade enmyndigheter.

Statskontoret följde 2010 upp hur verksamheten i dessa enmyndigheter hade utvecklats i förhållande till regeringens avsikter med respektive ombildning. Det fanns både positiva och negativa effekter

av sammanslagningarna. Enligt Statskontoret ger enmyndighetsorganisationen å ena sidan vissa fördelar när det gäller styrning och uppföljning av verksamheten. Det blir också lättare för myndigheterna att omfördela resurser och uppgifter inom organisationen. Dessutom kan koncentrationen av den administrativa verksamheten leda till betydande ekonomiska besparingar. Å andra sidan visade Statskontoret att det kan vara svårt för de centrala funktionerna att hitta sin roll i de nya stora myndigheterna. Andra problem är att det är svårt att få genomslag för styrsignaler ute i organisationen och att den centrala uppföljningen ibland brister (se även avsnitt 15.1.1).<sup>54</sup>

Som vi redovisar ovan är vår uppfattning att myndigheten med huvudmannaansvar bör vara en samlad myndighet där den lokala och regionala nivån ingår i centralorganisationen. Detta förstärks av den generella och långtgående trenden mot enmyndigheter. Samtidigt vill vi poängtera att svårigheter med exempelvis roller, styrsignaler och uppföljning måste bevakas i en eventuell myndighetsbildning. Dessa frågor behöver hanteras i en eventuell kommande utredning.

En annan fråga som behöver bevakas är hur enhetlighet och lika-behandling kan garanteras i en stor, sammanhållen myndighet. Vid ombildningen till enmyndigheter var ett viktigt syfte att förbättra dessa faktorer. Men Riksrevisionen visade i en granskning 2010 att enhetligheten inte hade ökat genom myndighetssammanslagningarna, och att både regeringen och myndigheterna hade underskattat svårigheterna med att uppnå enhetlighet.<sup>55</sup> Samtidigt är det viktigt att pröva vilka frågor som myndigheten med huvudmannaansvar kommer att hantera och som verkligen behöver utföras lika. Och i vilka frågor genomförandet faktiskt kan variera, exempelvis mellan regioner eller mellan skolenheter. I det statliga skolsystem som utredningen beskriver är redan en del frågor tänkta att hanteras på systemnivå för att garantera likvärdighet i hanteringen.

### *Samverkan behöver ske på olika nivåer*

Det finns flera frågor där myndigheten med huvudmannaansvar på nationell, regional eller lokal nivå behöver samverka med andra. Det kan exempelvis handla om samverkan med kommuner, som bland

---

<sup>54</sup> Statskontoret (2010): *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

<sup>55</sup> Riksrevisionen (2010): *Från många till en – sammanslagningar av myndigheter*. RiR 2010:3.

annat har ett aktivitetsansvar för unga och en uppsökande verksamhet kopplad till individer i behov av utbildning inom komvux. Samverkan kan också gälla andra kommunala verksamheter som socialtjänst, kultur och fritid. Myndighetens samverkan kan även handla om förskolan som inte är tänkt att bli en statlig skolform utan där kommunerna behåller ansvaret. Dessutom kan samverkan handla om det omgivande samhället i stort, till exempel branscher och andra arbetslivsrepresentanter samt olika myndigheter.

Redan i dag samverkar nuvarande skolmyndigheter med andra aktörer, men i en eventuell myndighet med huvudmannaansvar kommer behovet att öka markant, eftersom även den samverkan som i nuläget sker på huvudmanna- och skolnivå behöver fångas upp inom myndigheten. I en sådan myndighetssamverkan finns många frågor som behöver hanteras, bland annat hur olika verksamheter på olika nivåer och med skilda uppdrag kan utbyta personuppgifter med varandra och vad som ska gälla avseende sekretess mellan aktörerna.

En del av samverkan i myndigheten med huvudmannaansvar handlar om att säkerställa information om, insyn i och inflytande över skolverksamheten, såväl för elever och föräldrar som för kommuner och andra aktörer. I avsnitt 15.1.3 gör utredningen bedömningen att den statliga huvudmannen bör utveckla forum och former för insyn och samverkan med kommunerna och andra samhällsaktörer. Ett sådant forum bör hanteras av myndigheten med huvudmannaansvar.

### **Den huvudmannaansvariga myndighetens uppgifter, organisation och styrning bör utredas vidare**

Om regeringen väljer att gå vidare med ett fullgånget förstatligande och ett statligt huvudmannaskap, och därmed en myndighet med huvudmannaansvar, gör utredningen bedömningen att myndighetens uppgifter, organisation och styrning bör utredas vidare, precis som för den systemansvariga myndigheten. I en fortsatt utredning bör även gränsdragningsfrågor och ansvarsfördelning mellan de två myndigheterna belysas.

*En eventuell myndighet med huvudmannaansvar skulle bli Sveriges i särklass största myndighet*

En eventuell myndighet med huvudmannaansvar kommer att bli väldigt stor, eftersom den skulle omfatta all skolpersonal för offentliga skolor och komvux. Vid ett fullgånget förstatligande bör lärare, rektorer och annan skolpersonal i de offentliga skolorna och komvux vara anställda av myndigheten med huvudmannaansvar (se bedömning i avsnitt 15.2.2). I dag motsvarar dessa yrkesgrupper cirka 200 000 årsarbetskrafter. Därigenom skulle myndigheten med huvudmannaansvar bli den i särklass största svenska myndigheten. Inom komvux kan dock skolpersonal vara anställd av en annan anordnare än staten, även i ett statligt skolsystem.

Storleksordningen på en eventuell myndighet med huvudmannaansvar kan jämföras med andra stora svenska myndigheter: Polismyndigheten med drygt 30 000 årsarbetskrafter, Försvarsmakten med cirka 22 000 årsarbetskrafter, Försäkringskassan med cirka 12 000 årsarbetskrafter samt Kriminalvården och Arbetsförmedlingen med drygt 10 000 årsarbetskrafter vardera.

Utöver skolpersonalen kommer myndigheten med huvudmannaansvar att behöva en statlig skoladministration. I den nuvarande kommunala skoladministrationen finns drygt 12 000 årsarbetskrafter. En del av de funktioner som i dag finns lokalt i den kommunala skoladministrationen, skulle fördelas på lokal och regional nivå i myndigheten med huvudmannaansvar samt på regional nivå i den systemansvariga myndigheten.

En myndighet med så många anställda som myndigheten med huvudmannaansvar kommer att kräva en omfattande administrativ kapacitet. Antalet anställda i staten skulle också öka kraftigt på totalen, något som skulle innebära att staten markant utökar sin roll som arbetsgivare. Det skulle också påverka bland annat Arbetsgivarverket och Statens servicecenter (se vidare kapitel 20).

*En så stor myndighet kan bli svår att styra*

Storleken kan i sig vara ett problem för en samlad myndighet med huvudmannaansvar. Man kan ställa sig frågan hur styrbar en myndighet i denna storleksordning skulle bli.

Utredningen kan konstatera att det kommer att innebära utmaningar för regeringen att styra en så stor myndighet som myndigheten med huvudmannaansvar. En utmaning handlar om avvägningen mellan å ena sidan politikens behov av att kunna styra, ta sitt politiska ansvar och upprätthålla ansvarskedjan, och å andra sidan driftmyndighetens möjlighet att utifrån sin expertis driva skolverksamheten på bästa sätt. Denna typ av utmaningar behöver ingå i en eventuell fortsatt utredning av den huvudmannaansvariga myndighetens uppgifter, organisation och styrning.

Man kan också fråga sig hur en instruktion för myndigheten med huvudmannaansvar bör se ut. Hur mycket av myndighetens arbete ska styras via regeringen i instruktionen och hur mycket ska lämnas till myndigheten att själv styra över? Hur detaljerad bör instruktionen vara? Här vill vi poängtera behovet av att värna det professionella handlingsutrymmet. Det kan finnas en risk att regeringen genom instruktionen, eller genom regleringsbrev och uppdrag i särskild ordning, vill styra framför allt den pedagogiska delen av verksamheten som de professionella – rektorer, lärare och annan skolpersonal – ansvarar för. Det vore enligt vår mening väldigt olyckligt. Samtidigt finns det andra delar, som exempelvis rör den huvudmannaansvariga myndighetens organisation och lokalisering, där regeringen kan behöva styra mer i detalj särskilt i ett inledningsskede. Det faktum att skolans verksamhet i stor utsträckning är reglerad i lag och andra författningar bör minska behovet av en detaljerad instruktion. Denna typ av strävanden som kan påverka gällande former för myndighetsstyrning behöver prövas mer i detalj gentemot bland annat myndighetsförordningen och den arbetsgivarpolitiska delegeringen i en eventuell fortsatt utredning. Det kan uppstå konflikter mellan statens intresse att styra myndigheten med huvudmannaansvar och intresset att värna nuvarande myndighetsstyrning. Givet att staten aldrig har bedrivit en verksamhet av lika omfattande storlek som skolan kan regeringen behöva följa upp och utvärdera om rådande former för myndighetsstyrning är fullt ut ändamålsenliga.

Som tidigare nämnts finns det inte så mycket angivet i instruktionerna för de nuvarande skolmyndigheterna om hur myndigheterna ska organiseras. Ett intressant undantag är instruktionen för Specialpedagogiska skolmyndigheten. I den anges att specialskolan ska ha såväl riksskolor som regionskolor. Dessutom anges var regionskolorna ska finnas, det vill säga här finns en mer långtgående styrning från



regeringens sida avseende myndighetens organisation och lokalisering. Liknande reglering kan behövas även för myndigheten med huvudmannaansvar. Som exempel tänker vi att det av myndighetens instruktion bör framgå att det ska finnas olika nivåer i myndigheten, att det ska finnas en regional organisation och eventuellt också vilka regionerna ska vara. Huruvida även utformningen av den lokala administrationen inom myndigheten bör framgå av instruktionen är vi mer osäkra på. I princip bör det vara myndigheten själv som avgör den lokala organisationen, men eftersom det kan handla om att gruppera skolor i flera kommuner eller att dela stora kommuner i lokala skoldistrikt, så kan ett politiskt beslut vara mest lämpligt. Detta bör utredas vidare. Men när det gäller var skolor och verksamheter ska lokaliseras och hur skolverksamheten ska organiseras tänker vi att det är uppgifter för myndigheten med huvudmannaansvar att själv ansvara för.

Ovanstående resonemang om den huvudmannaansvariga myndighetens storlek väcker å ena sidan frågan om det över huvud taget är rimligt och möjligt att genomföra en reform som innebär ett fullgånget förstatligande där också driften och arbetsgivaransvaret för all skolpersonal övergår till staten. Å andra sidan väcks frågan om det vore bättre med flera fristående regionala myndigheter i stället för en sammanhållen myndighet som agerar på olika nivåer. Flera regionala myndigheter skulle få en rimligare storlek och möjliggöra att skolpersonal anställs i en region och inte nationellt. Som tidigare nämnts förordar vi en samlad myndighet med huvudmannaansvar, men den bedömningen kan behöva prövas igen i en eventuell fortsatt utredning av myndigheten. Då kan man också överväga andra sätt att organisera myndigheten med huvudmannaansvar i flera myndigheter för att minska dess storlek. Utöver flera regionala myndigheter skulle man kunna tänka sig någon typ av skolforms- eller verksamhetsuppdelning, även om en sådan lösning också kan medföra risker, vilka i så fall behöver undersökas.

Ledningsformen för myndigheten med huvudmannaansvar bör också prövas i en eventuell fortsatt utredning. Med anledning av myndighetens storlek och ekonomiska omslutning anser vi att mycket talar för att den bör vara en styrelsemyndighet, i likhet med den systemansvariga myndigheten.

*Resursbehoven i den statliga skoladministrationen som helhet kan påverkas*

När det gäller den systemansvariga myndigheten gör vi uppskattningen att antalet anställda och kostnaderna kommer att öka jämfört med dagens berörda skolmyndigheter (se avsnitt 16.2.1). Det handlar dock om en överföring av personal och kostnader från kommunal till statlig skoladministration. Samtidigt kan resursbehoven i den statliga skoladministrationen som helhet, det vill säga såväl den systemansvariga myndigheten som myndigheten med huvudmannaansvar, komma att minska jämfört med de resurser som läggs på statlig och kommunal skoladministration i dagens system.

I dag styr, granskar och följer staten upp verksamheter som kommunerna och de enskilda huvudmännen driver. Vid ett eventuellt fullgånget förstatligande är staten även utförare av verksamheten i de offentliga skolorna. Inom komvux kan både staten och andra anordnare vara utförare. En sådan mer renodlad ansvarsfördelning kan möjligen på sikt minska kostnaderna för skoladministrationen och frigöra pengar till skolverksamheten.

Det är samtidigt viktigt att poängtera att en förändrad myndighetsstruktur initialt kommer att innebära ökade övergångskostnader. Enligt Statskontoret är större organisationsförändringar kostsamma, framför allt i inledningsskedet. Statskontoret har utifrån erfarenheter från tidigare myndighetsombildningar noterat att det finns brister när det gäller beräkningar av kostnaderna för förändringarna. Dessutom har regeringen i regel inte tilldelat myndigheterna extra medel för att genomföra ombildningarna.<sup>56</sup>

Att utreda frågor om bemanning och kostnader mer i detalj bör med självklarhet ingå i de fortsatta utredningarna av den systemansvariga myndighetens respektive den huvudmannaansvariga myndighetens uppgifter, organisation och styrning. Dessa utredningar bör också få i uppdrag att analysera frågan om verksamhetsövergång och andra arbetsrättsliga frågor, se avsnitt 15.2.3.

Relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare i skolan kommer att påverkas av den myndighetsorganisation som slutligen väljs för myndigheten med huvudmannaansvar vid ett eventuellt förstatligande. Det handlar till exempel om var arbetstagarna ska vara anställda, hur arbetsledningsansvaret ska organiseras och på vilken chefsnivå olika

---

<sup>56</sup> Statskontoret (2010): *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

arbetsrättsliga beslut ska fattas. Vi konstaterar att frågor som tangerar arbetsrätten har stor betydelse för arbetsgivarens möjlighet att leda och fördela arbetet samt för arbetstagarnas anställningstrygghet. I sin tur påverkar detta hur verksamheten fungerar. Det är därför viktigt att de organisatoriska aspekterna av ett förstatligande, till exempel vad gäller myndighetsstruktur, blir ordentligt belysta inför att staten eventuellt ska ta över arbetsgivaransvaret för skolpersonalen.



## DEL 5

Bedömningar inom alternativ 2  
– ett system där staten förstärker  
sitt ansvar, men utan att ta över  
huvudmannskapet



## 17 Alternativ 2 – ett system där staten förstärker sitt ansvar

I detta kapitel beskriver utredningen det andra alternativet som innebär ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan. Vi gör bedömningar och lyfter fram olika modeller vad gäller statligt systemansvar, ekonomiska resurser, lärares och skolledares kompetens samt skolmyndigheter. Dessutom anger vi för- och nackdelar samt risker med modellerna.

Kommunal vuxenutbildning (komvux) inkluderades i utredningen genom ett tilläggsdirektiv i mars 2022.<sup>1</sup> Komvux har också delvis andra förutsättningar än övriga skolformer. Detta medför att bedömningar om komvux ingår i respektive avsnitt, men att vissa specifika bedömningar för komvux också finns i ett eget avsnitt.

Vi vill poängtera att de bedömningar vi gör är ett första steg i en längre process, där ytterligare utredning och framtagande av författningsförslag kommer att krävas. Bedömningarna ingår som delar i ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap eller ett ökat statligt ansvarstagande för skolan.

### 17.1 Ett nytt system med stärkt statligt ansvarstagande

#### 17.1.1 Staten kommer att vara systemansvarig men inte huvudman

Vid ett fullgånget förstatligande kommer staten dels att ha ett systemansvar såväl för offentliga skolor och komvux som för fristående skolor, dels vara huvudman för de offentliga skolorna och komvux.

---

<sup>1</sup> Dir. 2022:11 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett statligt huvudmannaskap för skolan (U 2020:07)*.

I ett system där staten förstärker sitt ansvar men inte tar över huvudmannaskapet ser systemansvaret ut på ungefär samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande. Men kommunerna fortsätter att vara huvudmän för de kommunala skolorna och för komvux. Därmed behåller kommunerna i detta alternativ lednings- och driftsansvaret för de kommunala skolorna samt arbetsgivaransvaret för all skolpersonal i dessa skolor. Inom komvux kan kommunerna, precis som i dag, bedriva utbildning både i egen regi och på entreprenad.

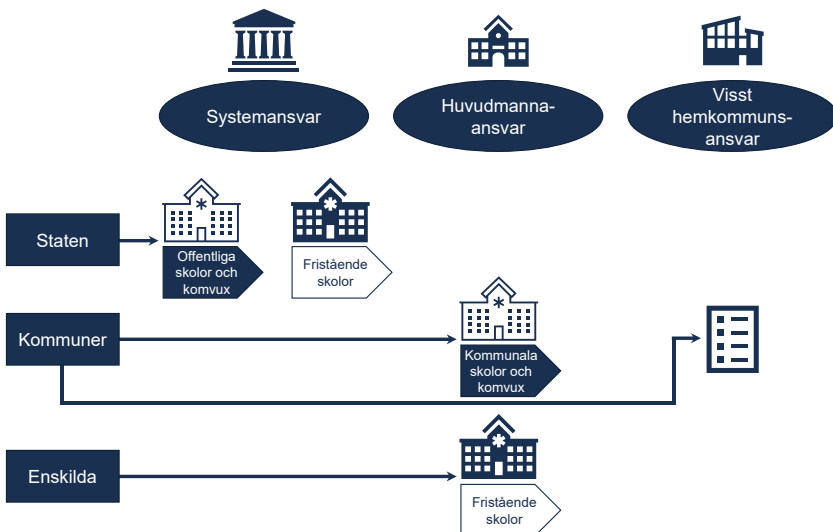
När det gäller fristående skolor kommer de även fortsättningsvis att ha enskilda huvudmän och ingen förändring kommer att ske jämfört med i dag avseende lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa. Däremot kommer enskilda huvudmän och fristående skolor att påverkas av ett ökat statligt ansvarstagande, bland annat i sina kontakter med statliga skolmyndigheter på nationell och regional nivå.

Visst ansvar kommer fortsatt att ligga kvar på hemkommunerna även om staten förstärker sitt systemansvar för skolan. Det handlar bland annat om delar av den ekonomiska styrningen och utbudsansvaret för skolan.

I figur 17.1 illustreras det nya systemet.

**Figur 17.1 Ett nytt system med förstärkt statligt ansvar**

Vid oförändrat kommunalt och enskilt huvudmannaskap



Anm.: Figuren är en förenkling. Som exempel skulle staten fortsatt vara huvudman för specialskolan och same-skolan i detta alternativ. Regioner skulle också kunna vara huvudmän enligt samma villkor som i dag.



## 17.2 Statligt systemansvar för skolan

### 17.2.1 Grunden för statens systemansvar bör ligga fast även i detta alternativ

**Utredningens bedömning:** I ett skolsystem där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör staten ha ett systemansvar för skolan. Systemansvaret bör omfatta alla huvudmän och skolor och syfta till att stärka skolsystemets samlade kapacitet. Inriktningen för systemansvaret bör vara densamma som vid ett fullgånget förstatligande.

### Staten behöver ta ett större ansvar för skolsystemets kapacitet och likvärdighet

Utredningen har identifierat ett antal grundläggande utmaningar i dagens skolsystem som är kopplade till organisationen och ansvarsfördelningen inom skolsystemet. Det handlar om att det finns alltför många styraktörer och huvudmän som delvis har bristande kapacitet att styra och driva skola. Det handlar också om att det finns både överlappningar och luckor i systemet. Vår slutsats är att skolsystemet inte är tillräckligt stabilt och att det är motiverat med större statligt ansvarstagande för att stärka skolsystemets kapacitet.

### Staten bör ha ett systemansvar för skolan även om staten inte är huvudman

I kapitel 12–16 har utredningen redovisat bedömningar om hur staten vid ett fullgånget förstatligande kan anta både rollen som systemansvarig för skolan och som huvudman för offentliga skolor och komvux för att på så sätt stärka skolsystemet. Men även i ett skolsystem där staten inte är huvudman gör vi bedömningen att staten bör öka sitt ansvarstagande genom att ta ett systemansvar för skolan. Till skillnad från huvudmannaskapet rör systemansvaret alla huvudmän och skolor och syftar till att stärka skolsystemets samlade kapacitet. Motiven för ett statligt systemansvar blir därmed snarare starkare i ett skolsystem som kännetecknas av många olika huvudmän än i ett system där staten är ensam huvudman för den offentliga skolverksamheten.

### **Inriktningen för systemansvaret bör vara densamma som vid ett fullgånget förstatligande**

Grundprinciperna för det statliga systemansvaret för skolan bör vara desamma i ett system där staten ökar sitt ansvarstagande utan att ta över huvudmannaskapet som vid ett fullgånget förstatligande (se avsnitt 12.1.1). Det innebär att staten dels bör ta ett samlat ansvar för styrningen av skolan, dels ett ansvar för att huvudmän och skolor inom systemet har likvärdiga förutsättningar och tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag. Staten bör också ta ansvar för att tillhandahålla systemövergripande resurser och funktioner som stärker skol-systemets samlade kapacitet.

Statens systemansvar omfattar systemövergripande frågor och innebär inte att staten tar över huvudmannens eller professionernas ansvar. Även i ett skolsystem med ökat statligt ansvar kommer det att vara huvudmannen för utbildningen som i slutändan ansvarar för utbildningens måluppfyllelse och kvalitet. Statens systemansvar för skolan innebär inte heller att staten ska styra hur professionerna lägger upp sitt arbete. Statens samlade styrning bör tvärtom ge ett stort mandat för rektorer, lärare och annan pedagogisk och elevvårdande personal att hantera det löpande arbetet i verksamheten utifrån sin professionella kompetens.

#### **17.2.2 Systemansvaret bör få en delvis annan utformning i detta alternativ**

**Utredningens bedömning:** Vissa delar av systemansvaret påverkas bara i liten utsträckning av vem som är huvudman och bör utformas på liknande sätt som vid ett fullgånget förstatligande. I andra fall bör systemansvaret få ett delvis annorlunda innehåll och utformning än vid ett fullgånget förstatligande där staten också är huvudman.

- Staten bör även i detta alternativ utforma sin samlade styrning så att den stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet. De grundläggande principerna för styrningen bör vara desamma som vid ett fullgånget förstatligande. Det innebär att staten bör se över och vid behov ompröva den nuvarande styrningens inriktning, omfattning och utformning.
- Staten bör även i detta alternativ ta ett ökat ansvar för tilldelning och fördelning av resurser.
- Staten bör även i detta alternativ främja en effektiv planering och dimensionering av utbildning. Staten bör ansvara för ett nationellt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan samt ett samlat register över skolpliktiga elever och deras skolplaceringar. Staten bör också tillhandahålla regionala planeringsunderlag för gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning (komvux). Vidare bör staten stödja en samordnad antagning för gymnasieskolan. Det kan staten göra genom att stödja och styra samverkan mellan huvudmän. Staten kan också vid behov ansvara för en samordnad antagningsorganisation. Staten bör dessutom stödja en samordnad antagning för komvux genom att tillhandahålla ett digitalt antagningsverktyg. De juridiska förutsättningarna för nationella elevregister för olika skolformer bör utredas ytterligare. Även i detta alternativ bör staten utveckla verktyg för att i större utsträckning kunna beakta hur en friskoleetablering påverkar det lokala eller regionala skolsystemet.
- Staten bör även i detta alternativ ta ett övergripande ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola.
- Staten bör även i detta alternativ ge kapacitetshöjande stöd till huvudmän. Denna uppgift kan bli mer omfattande än vid ett fullgånget förstatligande, eftersom antalet huvudmän och därmed det förväntade behovet av stöd kommer att vara större.
- Staten bör även i detta alternativ ge stöd till professionsutveckling och till skolans strategiska kompetensförsörjning.

- Staten bör även i detta alternativ ansvara för uppföljning och utvärdering av skolsystemet och skolreformer.
- Staten bör även i detta alternativ samordna skolans it-lösningar och ansvara för it-system och register som alla huvudmän behöver vara anslutna till. Till skillnad från vid ett fullgånget förstatligande bör statens systemansvar i dessa delar också omfatta komvux. Staten bör även i detta alternativ utarbeta standarder och riktlinjer för skoladministrativa system för att underlätta för huvudmännen och möjliggöra ett effektivt och säkert utbyte av information.

### Systemansvaret påverkas på olika sätt av vem som är huvudman

Systemansvaret är i grunden skilt från huvudmannaskapet. Det innebär att delar av systemansvaret är detsamma oavsett om staten också är huvudman eller inte. Men när staten inte är ensam offentlig huvudman kan vissa uppgifter komma att te sig annorlunda, eftersom fler aktörer då blir föremål för både styrning och stöd. Det gäller exempelvis statens kapacitetshöjande stöd till huvudmän. Staten kan också behöva styra med delvis andra medel, när staten inte själv är huvudman. Skillnaden blir mest påtaglig inom komvux, där det vid ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap finns över 200 huvudmän, att jämföra med en enda statlig huvudman vid ett fullgånget förstatligande.

När kommunerna har utbudsansvaret och huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux medför det att staten i flera fall behöver arbeta via kommunerna för att påverka skolsystemet. Styrningen samlas därmed inte hos staten på samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande, utan kommer fortfarande att vara delad i vissa avseenden. Det gäller exempelvis den ekonomiska styrningen där hemkommunen kan ha ett visst ansvar i detta alternativ (se avsnitt 17.3 för utredningens bedömningar om resursfördelning).

Detta innebär att delar av den problematik som finns med parallella målstrukturer och lokalpolitisk styrning som inte alltid stödjer de nationella målen kommer att finnas kvar. Det blir därmed ännu viktigare att staten förmår att samordna den statliga styrningen så att den inte blir mer komplicerad än nödvändigt. Vi gör därför bedömningen att staten även i detta alternativ bör se över den statliga styrningens inriktning, omfattning och utformning så att styrningens olika

delar bildar en helhet som stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla utbildning av god kvalitet.

### **Staten bör även i detta alternativ ta ett ökat ansvar för de ekonomiska resurserna till skolan**

Staten bör i ett system med förstärkt statligt ansvar men oförändrat kommunalt huvudmannaskap stärka sitt ansvar för tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan. Vi utvecklar våra bedömningar om detta i avsnitt 17.3.

### **Staten bör även i detta alternativ främja en effektiv planering och dimensionering av utbildning**

Staten bör som systemansvarig för skolan ta ett ansvar för att det samlade utbudet av utbildning är samhällseffektivt, resurseffektivt och likvärdigt. I ett system med stärkt statligt ansvarstagande men utan statligt huvudmannaskap bedömer utredningen att det finns anledning för staten att samordna och i vissa delar ta över huvudmannens arbete med att hantera ansökningar, antagning och skolplaceringar. Till skillnad från vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör statens systemansvar vid ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap även omfatta en samordnande roll för planering och dimensionering av komvux.

#### *Staten bör ansvara för system för ansökan och skolplacering för grundskolan*

När det gäller grundskolan bör staten på samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande utveckla och administrera ett system för önskemål och beslut om placering i grundskolan som omfattar både offentliga och fristående skolor (se avsnitt 12.1.2). Ett sådant system kan enligt utredningens uppfattning underlätta planeringen och dimensioneringen av utbildningen för alla huvudmän, både de offentliga och de enskilda.

*Staten bör stödja kommunernas arbete med skolpliktsbevakning*

Vid ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap för offentliga skolor och utbudsansvar bör ansvaret för att säkerställa att alla skolpliktiga barn får den utbildning de har rätt till vila på hemkommunen, till skillnad från vid ett fullgånget förstatligande där staten har huvudmanna- och utbudsansvar. Men staten bör även i detta alternativ stödja kommunerna i deras arbete med skolpliktsbevakningen inom ramen för sitt systemansvar.

På liknande sätt som vid ett fullgånget förstatligande anser utredningen att staten bör utveckla och ansvara för ett nationellt elevregister som bygger på systemet för önskemål och beslut om skolplacering och som inkluderar alla barn som omfattas av skolplikten (se avsnitt 12.1.2). Ett sådant register bör även i en modell med oförändrat kommunalt huvudmannaskap vara ett användbart verktyg för att följa upp att alla barn har en skolplacering. Både offentliga och enskilda huvudmän bör därför vara ålagda att rapportera till den systemansvariga myndigheten när elever slutar vid skolan eller uppvisar omfattande frånvaro. På så sätt finns det alltid aktuella uppgifter om barnens skolplaceringar som kan vara ett stöd i kommunernas kontroll av att folkbokförda barn är inskrivna vid en skolenhet.

I dag hanterar kommunerna undantagen från skolplikten på olika sätt. Vid ett oförändrat kommunalt ansvar för skolpliktsbevakningen bör staten inom ramen för sitt systemansvar utveckla sitt stöd till kommunernas bedömningar av undantagen från skolplikten så att dessa görs på ett mer likartat och rättssäkert sätt. I enlighet med Riksrevisionens tidigare rekommendationer kan det exempelvis handla om stöd och vägledning för att tydliggöra vad som gäller för ledighet, medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt och när skolplikten faktiskt ska upphöra.<sup>2</sup>

*Staten bör styra och samordna planering och dimensionering av gymnasieskola och komvux*

Utbildning inom gymnasieskolan och komvux ska svara mot både individens efterfrågan och arbetsmarknadens behov. När staten inte är huvudman kan staten inte på egen hand planera och dimensionera offentlig utbildning. För att uppnå ett ändamålsenligt utbildningsutbud

<sup>2</sup> Riksrevisionen (2019): *Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn*. RiR 2019:37.

behöver staten i stället stödja och vid behov styra huvudmännens arbete. Ett första steg i den riktningen har riksdagen redan beslutat om genom bestämmelserna om nya principer för dimensionering av gymnasieutbildning och viss utbildning inom komvux samt tvingande samverkan för kommunala huvudmän inom primära samverkansområden.<sup>3</sup>

Utredningen anser att det inom ramen för statens systemansvar för gymnasieskola och komvux finns utrymme att vid behov gå ett steg längre i statens styrning, exempelvis genom att besluta om någon form av ramar för antalet utbildningsplatser eller inom vilka yrkesområden utbildning ska erbjudas. En möjlig modell för sådana ramar har utarbetats av Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola. Deras förslag innebär att staten (i detta fall Skolverket) bör besluta om regionala ramar för utbildningsutbudet som utgår från en bedömning av elevernas efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt. Dessa ramar ska sedan vara styrande för hur många platser huvudmännen, såväl offentliga som enskilda, får erbjuda i gymnasieskolan. För komvux på gymnasial nivå ska ramarna ange inom vilka yrkesområden som sammanhållna yrkesutbildningar ska erbjudas.<sup>4</sup>

En modell med ramar blir aktuell först i det fall det visar sig att redan vidtagna åtgärder inte är tillräckliga för att åstadkomma en effektiv planering och dimensionering. I remisshanteringen av det förslag till ramar som Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola lämnade framkom det synpunkter på att förslaget inte var färdigt i alla delar och att det därför också var svårt att fullt ut bedöma konsekvenserna av förslaget.<sup>5</sup> Det skulle därmed krävas ytterligare utredning innan en sådan modell skulle kunna införas.

---

<sup>3</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

<sup>4</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

<sup>5</sup> Se t.ex. Skolinspektionen (2020): *Yttrande över utredningen Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU 2020:33). Dnr SI 2020:5108. Malmö stad (2022): *Remiss från Utbildningsdepartementet – Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola* (SOU 2020:33) U2020/03826/GV. Yttrande. Dnr STK-2020-1013. Skolverket (2020): *Yttrande över Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU 2020:33). Dnr 2020:1050. Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *SKR:s yttrande: Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU 2020:33). Ärendenr 20/1052. Friskolornas riksförbund (2020): *Friskolornas riksförbunds yttrande över betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU 2020:33). Göteborgs stad (2020): *Yttrande över remiss "Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning"* (U2020/03826/GV). Dnr 1085/20.

*Staten bör stödja en samordnad antagning för gymnasieskolan*

Riksdagens beslut om tvingande samverkan mellan kommuner gäller planering och dimensionering av gymnasieutbildning och komvux inom regionala samverkansområden.<sup>6</sup> Däremot är samverkan kring själva antagningsorganisationen frivillig.

Om alla huvudmän rapporterar in samma information vid samma tidpunkt och följer en gemensam tidsplan och process för ansökan och antagning bidrar det till transparens och en gemensam överblick över hur väl skolplatser utnyttjas och därmed hur effektiv den samlade organisationen är. Vid ett fullgånget förstatligande har utredningen därför gjort bedömningen att staten inom sitt systemansvar bör ansvara för en antagningsorganisation på regional nivå för alla huvudmän och utbildningar (se avsnitt 12.1.2). Det underlättar i sin tur varje huvudmans egen planering.

I ett system med starkt statligt ansvar men oförändrat kommunalt huvudmannaskap för skolan kan man tänka sig olika lösningar för att åstadkomma en mer samordnad och resurseffektiv antagningsprocess.

- En möjlig väg är att lita till utvecklingen av den befintliga frivilliga samverkan. Till skillnad från grundskolan finns det inom gymnasieskolan redan en omfattande samverkan mellan huvudmän och på flera håll också gemensamma regionala antagningsorganisationer som omfattar skolorna i regionen. Det är en samverkan som vi antar kan komma att utvecklas ytterligare till följd av de nya tvingande bestämmelserna om samverkan kring planering och dimensionering. Att bygga vidare på befintliga strukturer kan vara en mer effektiv lösning än att skapa helt nya. Nackdelen med att förlita sig på frivillig samverkan är att den blir beroende av de olika aktörernas förutsättningar och incitament att samverka. De enskilda huvudmännen omfattas inte heller i dagsläget av kraven på samverkan kring planering och dimensionering, men har möjlighet att delta på frivillig basis.
- För att ge ytterligare kraft till samverkan kan staten stödja huvudmännen på olika sätt. För att underlätta en samordnad antagning skulle staten exempelvis kunna tillhandahålla ett digitalt verktyg för antagningen på samma sätt som vid ett fullgånget förstatlig-

---

<sup>6</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.



ande. Erfarenheter från dagens regionala antagningsorganisation visar att det finns flera fördelar med gemensamma digitala verktyg för antagningsprocessen. Digitala antagningsverktyg kan exempelvis generera stora mängder data om elevers preferenser, meritvärden, pendlingsmönster och val av utbildning.

- För att ytterligare förstärka samordningen och tydligare inkludera de enskilda huvudmännen kan staten överväga att styra huvudmännens samverkan. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola har exempelvis föreslagit att huvudmän inom gymnasieskolan ska vara skyldiga att ingå i en gemensam antagningsorganisation som ska omfatta alla skolenheter inom minst ett primärt samverkansområde.<sup>7</sup> Staten skulle också kunna föreskriva att alla antagningsorganisationer ska vara anslutna till ett gemensamt digitalt antagningsverktyg för gymnasieskolan. Med en obligatorisk anslutning skulle ett sådant verktyg också kunna utgöra grund för ett nationellt elevregister för gymnasieskolan. Ett elevregister skulle bland annat kunna vara ett viktigt underlag för statens fördelning av resurser till gymnasieskolan. Det skulle också kunna ge en samlad bild av vilka ungdomar som faktiskt går i gymnasieskolan, vilket skulle underlätta arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret (se avsnitt 12.1.7).
- Slutligen, i det fall samverkan inte räcker till, skulle staten själv kunna ansvara för uppgifter som rör antagning, på samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande. I synnerhet vid en utveckling där staten beslutar om ramar för utbildningsutbudet skulle det kunna vara motiverat med en statlig antagningsorganisation. En sådan statlig antagningsorganisation skulle inte bara vara ett stöd för huvudmännen, utan också för statens uppföljning av skolsystemet. Ett argument för att staten ska vara ansvarig är att processen omfattar samtliga huvudmän. Det innebär också skalfördelar och därmed en möjlig effektivisering att samla ansvaret hos *en* aktör i stället för att splittra det på flera. Däremot skulle införandet av en sådan organisation innebära att fungerande befintlig samverkan skulle gå förlorad, och därmed skulle detta kunna ses som en opropor­tionerlig åtgärd.

---

<sup>7</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

*Staten bör tillhandahålla ett digitalt antagningsverktyg för komvux*

En skillnad jämfört med vid ett fullgånget förstatligande är att statens systemansvar för att främja en effektiv planering i detta alternativ också bör omfatta komvux. Vid ett fullgånget förstatligande är staten ensam huvudman och behovet av systemövergripande insatser för att samordna och stödja huvudmannens planeringsarbete är litet. Men i en modell med ett ökat statligt ansvarstagande men oförändrat kommunalt huvudmannaskap för skolan finns det anledning för staten att inom ramen för sitt systemansvar också samordna planeringsarbetet inom komvux. Att utveckla ett digitalt antagningsverktyg anpassat efter komvux förutsättningar och ett nationellt elevregister som samlar relevanta uppgifter för till exempel uppföljning och resursfördelning är exempel på insatser som enligt utredningen bör kunna omfattas av statens systemansvar. Ytterligare bedömningar rörande komvux finns i avsnitt 17.6.

Förutsättningarna för nationella elevregister för olika skolformer är en fråga som bör utredas ytterligare, inte minst för att den är juridiskt komplex och berör flera olika rättsområden, såsom offentlighet och sekretess, förvaltningsrätt och dataskyddsförordningen (GDPR).

*Staten bör ta ett ansvar för fristående skolors etablering*

Möjligheten för enskilda huvudmän att etablera sig och på så sätt bredda utbildningsutbudet, samt rätten för elever och vårdnadshavare att önska skola kommer att finnas kvar även i ett skolsystem med förstärkt statligt ansvar.

En etablering av en fristående skola kan få både positiva och negativa konsekvenser för skolsystemet, exempelvis genom att påverka systemets förmåga att svara upp mot individers och samhällets behov av utbildning, likvärdigheten eller resurseffektiviteten.

På samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande bedömer utredningen att statens ansvar för en effektiv planering och dimensionering av skolsystemet också bör omfatta etableringen av fristående skolor och hur dessa påverkar skolsystemet (se avsnitt 12.1.2). Grundprincipen är att en enskild som lever upp till kraven i skollagstiftningen också ska bli godkänd som huvudman. Men vid ett förstärkt statligt ansvar för skolan bör staten i sin prövning av tillstånd för etablering utveckla verktyg för att i större utsträckning ta hänsyn till hur en fri-

skoleetablering påverkar det lokala eller regionala skolsystemet i stort och dess förmåga att svara upp mot både individens och samhällets behov av utbildning på ett effektivt och likvärdigt sätt.

Det finns flera möjliga vägar för staten att styra etableringen av enskilda huvudmän och fristående skolor för att främja skolsystemets effektivitet och likvärdighet i olika avseenden. Staten kan exempelvis

- ställa högre krav på allmänintresse som villkor för etablering
- öka kvaliteten och enhetligheten i analysen av en friskoleetablerings konsekvenser
- utveckla grunderna för bedömningen av negativa följder så att de tydligt omfattar likvärdighetsaspekter
- sätta ramar för antalet skolplatser i skolsystemet för att motverka kostnadsdrivande överetablering.

På samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör det vara ett ansvar för den systemansvariga myndigheten att analysera konsekvenser av en friskoleetablering ur ett helhetsperspektiv.

Vid oförändrat kommunalt huvudmannaskap är det lägeskommunen och inte en statlig huvudman som får yttra sig över en etablerings konsekvenser för det allmänna skolväsendet på lokal eller regional nivå. Kommunernas konsekvensanalyser har tidigare visat sig variera i kvalitet. Ibland har kommunerna även haft svårt att ta fram de konkreta analyser som Skolinspektionen kräver och som ska kunna ligga till grund för bedömningar om påtagliga negativa konsekvenser. Kommunerna har också både varierande incitament och kapacitet att göra analyserna. I ett skolsystem med ett förstärkt statligt ansvar men oförändrat kommunalt huvudmannaskap blir det därför ännu viktigare att den systemansvariga myndigheten förmår att utveckla metoder och kunskap för att analysera och bedöma konsekvenserna av en friskoleetablering.

## Staten bör även i detta alternativ ha ett ansvar för mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan

Vid ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap är det kommunen som har utbudsansvaret för grundsärskolan och gymnasiesärskolan.<sup>8</sup> På samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande av skolan bedömer vi dock att staten inom ramen för sitt systemansvar bör ha ett ansvar för att säkerställa kvaliteten i utredningen inför en särskoleplacering (se avsnitt 12.1.3). Ett statligt ansvar skapar förutsättningar för att bygga upp expertis och gedigen kompetens om särskolans målgrupp och om hur man bäst ska utreda och bedöma om elever hör till denna målgrupp. Det borgar för en större rättssäkerhet för individen och för en likabehandling över landet.

Även i detta alternativ finns det skäl att låta staten i form av den systemansvariga myndigheten också vara den som fattar besluten om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Det kan enligt utredningen finnas en fördel med att separera beslutet om en elev tillhör särskolans målgrupp från utbudsansvaret för utbildningen. På så sätt är det alltid individens förutsättningar och behov som blir styrande för bedömningen. I dag finns det stora och oförklarade skillnader mellan kommuner när det gäller andelen inskrivna elever i grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Tidigare studier har visat att enskilda tjänstepersoners uppfattningar om särskolan, liksom enskilda rektorer och lärare, kan ha avgörande betydelse för hur verksamheten för elever med utvecklingsstörning organiseras.<sup>9</sup> Men även ekonomiska och organisatoriska faktorer kan ha betydelse för om kommuner placerar elever i särskolan eller inte.<sup>10</sup>

Det finns också argument för att låta hemkommunen behålla ansvaret för besluten om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan, men med statens stöd. En fördel är att besluten då fattas närmare individen. Kommunen kan också ha en större beredskap för att hantera individärenden än den systemansvariga myndigheten, som i större utsträckning arbetar med stöd och beslut riktade till huvudmän.

---

<sup>8</sup> Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola. Samtidigt ersätts uttrycket utvecklingsstörning av intellektuell funktionsnedsättning.

<sup>9</sup> Skolverket (2006): *Kommunernas särskola. Elevökning och variation i andel elever mottagna i särskolan.*

<sup>10</sup> *Svenska Dagbladet* 2022-07-10. "Allt fler barn placeras i särskola, oklart varför". [www.svd.se/a/Or4PkV/sarskolan-vaxer-oklart-varfor](http://www.svd.se/a/Or4PkV/sarskolan-vaxer-oklart-varfor) (hämtad 2022-08-14).

Vår sammanvägda bedömning är dock att utredning och mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola bör hanteras som vid ett fullgånget förstatligande, det vill säga att den systemansvariga myndigheten har det samlade ansvaret för både utredning och beslut.

### **Staten bör även i detta alternativ ge kapacitetshöjande stöd till huvudmännens kvalitetsarbete**

Utredningen bedömer att kapacitetshöjande stöd bör vara en viktig del av systemansvaret även i detta alternativ. Rimligen kommer det att vara än viktigare i ett system där kommunerna är huvudmän. De grundläggande komponenterna i statens stöd förändras inte av huvudmannskapet och kommer därmed att vara desamma som vid ett fullgånget förstatligande (se avsnitt 12.1.4). Däremot förändras praktiken på så sätt att staten inte längre kommer att genomföra kvalitetsdialoger med den statliga huvudmannen och dess lokala skoldistrikt, utan med de 290 kommunala huvudmännen.

Ett nationellt kvalitetssystem bör även i detta alternativ kunna vara ett viktigt verktyg för att säkra kvaliteten i utbildningen. Vid ett oförändrat kommunalt huvudmannskap blir det särskilt viktigt att beakta att den uppföljning som staten tar initiativ till inom ramen för kvalitetssystemet också är användbar för huvudmännen. Statens ambition bör vara att i mesta möjliga mån undvika en utveckling av parallella uppföljningssystem som riskerar att leda till betungande dubbelarbete för huvudmännen.

### **Staten bör även i detta alternativ ha ansvar för frågor om professionsutveckling och skolans kompetensförsörjning**

Liksom i alternativet med ett fullgånget förstatligande bör staten inom ramen för sitt systemansvar för skolan öka sitt ansvarstagande för professionsutveckling och kompetensförsörjning till skolan. Vi utvecklar våra bedömningar i dessa delar i avsnitt 17.4.

## Staten bör även i detta alternativ ha ett ansvar för samlad uppföljning och utvärdering

På samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande bör ett statligt systemansvar omfatta ett tydligt ansvar för att följa upp och utvärdera skolsystemets funktion och resultat (se avsnitt 12.1.5). Varje skola, verksamhet och huvudman har ett ansvar för att följa upp sin egen verksamhet. Men utredningen gör bedömningen att staten i högre utsträckning än i dag bör ansvara för uppföljning och utvärdering som gäller hela systemet. Syftet bör vara att följa förändringar i skolsystemet, kunna analysera effekter av olika åtgärder och reformer samt sprida kunskap. Detta är en del av systemansvaret som inte påverkas av vem som är huvudman.

## Staten bör även i detta alternativ samordna skolans it-lösningar

På liknande sätt som vid ett fullgånget förstatligande gör utredningen bedömningen att staten i rollen som systemansvarig bör ansvara för och samordna frågor om digitalisering och effektiva it-lösningar för skolans administration (se avsnitt 12.1.6). I det ansvaret bör ingå att ta fram standarder och riktlinjer för skoladministrativa system. Staten bör också utveckla och administrera it-verktyg och it-system som är gemensamma för hela skolsystemet.

De huvudsakliga skälen för att staten bör stödja och driva på för systemgemensamma it-lösningar och ökad nationell samordning är desamma som vid ett fullgånget förstatligande:

- Staten har som systemansvarig för skolan ett övergripande ansvar för kapaciteten och resursanvändningen i skolsystemet. Skalfördelar talar för att staten bör hantera frågor som berör alla huvudmän, men där det är svårt eller ineffektivt för alla huvudmän att bygga upp en egen kompetens. Administrativa system och it-lösningar är ett sådant område.
- Staten har också ett behov av fungerande lösningar för att kunna hantera sina uppgifter på skolsystemnivå. Effektiv resursfördelning, planering och dimensionering samt uppföljning och utvärdering av skolsystemet kräver kunskap om huvudmännens, skolornas och verksamheternas arbete och resultat, och därmed också ofta fungerande digitala lösningar för insamling och utbyte av information.

Samordning av it-lösningar är en uppgift som kan vara både svårare och mer angelägen vid ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap för de offentliga skolorna och komvux, än vid ett fullgånget förstatligande. Den nuvarande nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet sträcker sig till och med 2022. Regeringen har genom en ändring i Skolverkets regleringsbrev för 2022 gett myndigheten i uppdrag att föreslå en nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet för 2023–2027.<sup>11</sup> Hur staten kan ta ytterligare steg för att bidra till effektiva it-lösningar för skolans administration bör vara en del av en sådan strategi.

### **Staten kan i detta alternativ i högre grad behöva använda reglering som styrmedel**

När staten inte är huvudman kan staten inte heller fungera normerande eller stödjande genom att gå före och utveckla den egna verksamheten, exempelvis när det gäller utformningen av lokaler, organiseringen av elevhälsan eller utvecklingen av ändamålsenliga it-system för skolans administration. I stället kan staten i större utsträckning behöva arbeta med regler och riktlinjer för att styra och stödja huvudmännen.

#### **17.2.3 Enskilda huvudmän bör även i detta alternativ omfattas av statens systemansvar**

**Utredningens bedömning:** De enskilda huvudmännen och de fristående skolorna bör omfattas av statens systemansvar även i ett skolsystem där staten tar ett ökat ansvar utan att ta över huvudmannaskapet för den offentliga skolverksamheten. Den statliga myndighet som har systemansvar bör ansvara för prövning och beslut om godkännande. Fristående skolor bör omfattas av skolsystemets rutiner och system för skolplacering, uppföljning och redovisning av information. Regelverket för olika huvudmän kan behöva anpassas för att säkra likvärdigheten i utbildningen.

<sup>11</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk. Ändringsbeslut 2022-06-30.

## Enskilda huvudmän och fristående skolor bör även i detta alternativ vara en integrerad del av skolsystemet

De fristående skolornas roll i skolsystemet påverkas inte direkt av vem som är huvudman för de offentliga skolorna. På samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande bör de fristående skolorna ses som en integrerad del av skolsystemet. De bör därför även i detta alternativ omfattas av det statliga systemansvaret. Det innebär att de bör omfattas av både det stöd och den kontroll som staten som systemansvarig ger och utövar. De bör också omfattas av systemgemensamma regler och processer när det gäller sådant som skolplaceringar, uppföljning och redovisning av uppgifter.

Samtidigt kan regelverket för olika huvudmän behöva anpassas för att säkra likvärdigheten i utbildningen. I avsnitt 15.3.1 redogör vi för våra bedömningar om villkoren för de fristående skolorna i olika avseenden. Dessa bedömningar är giltiga även i ett system där staten stärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet. I korthet bedömer utredningen att

- prövningen av enskilda huvudmäns kapacitet kan behöva stärkas för att tydligare fånga kvalitets- och kapacitetsaspekter
- regelverket bör utformas för att minska huvudmännens incitament att selektera elever
- regler kan behöva skärpas för att säkra eleverns tillgång till utbildningens olika funktioner och kompetenser
- alla huvudmän bör leva upp till krav på öppenhet och transparens.

## 17.3 Ekonomiska resurser till skolan

### 17.3.1 Staten bör även i detta alternativ förstärka sitt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan

**Utredningens bedömning:** Staten bör förstärka sitt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan i ett system med stärkt statligt ansvar men oförändrat huvudmannaskap.



## Det finns svagheter i dagens finansiering av skolan

Som utredningen visar i kapitel 13 finns brister i dagens ekonomiska styrning av skolan. För vår fulla beskrivning av dessa hänvisas till nämnda kapitel, men det handlar bland annat om att

- sambandet mellan resurser och behov är svagt på kommunnivå
- många kommuner fortfarande saknar resursfördelningsmodeller som väger in elevers olika behov och varierande förutsättningar
- modellerna för ersättning till enskilda huvudmän kan variera påtagligt mellan olika kommuner.

Det finns också flera principiella skäl som talar för att den statliga nivån i den offentliga organisationen är en mer ändamålsenlig nivå för att ansvara för den ekonomiska styrningen av skolan. Även dessa utvecklas i kapitel 13, men det handlar i korthet om att

- ett statligt ansvar för den ekonomiska styrningen av skolan innebär att den aktör som har ansvar för skolans uppdrag också är den som ger de ekonomiska förutsättningarna för uppdraget
- skolan kännetecknas av positiva externa effekter i bemärkelsen att de nyttor som produceras i skolverksamheten är kollektiva och inte håller sig inom kommunala gränser
- ett statligt ansvar kan stärka transparensen i hur resurser fördelas och därmed även legitimiteten för skolans finansiering.

Vi menar att de argument som vi har fört fram för att samla den ekonomiska styrningen hos staten vid ett fullgånget förstatligande även är giltiga i detta alternativ. Det som är den principiella skillnaden är att staten, utan att ha huvudmannskapet för verksamheten, inte kan ta ett totalt ansvar för skolans finansiering. I ett system med oförändrat kommunalt huvudmannskap är det till exempel orimligt, enligt vår uppfattning, att kommunerna som offentliga huvudmän för skolverksamheten skulle lämnas helt utan inflytande vad gäller skolans resurser i den egna kommunen. Den aktör som har utbudsansvar för en verksamhet måste rimligen också, åtminstone i viss mån, kunna påverka resurssättningen av verksamheten. Till exempel kan det finnas behov i kommunsektorn av att skjuta till ytterligare resurser för att ta hänsyn till lokala omständigheter som inte kan fångas i

en nationell resursfördelningsmodell baserad på observerbara data. Vid ett fullgånget förstatligande kan den statliga huvudmannen hantera sådana diskrepanser mellan skattade och faktiska resursbehov genom att omfördela resurser inom sin geografiskt heltäckande organisation. Någon sådan möjlighet har dock inte enskilda kommuner, vilket talar för att de bör ha möjlighet att skjuta till resurser. Att utbudsansvaret för en viss verksamhet inte heller är helt frikopplat från finansieringsansvaret är också en viktig fråga för den kommunala självstyrelsen. Därmed handlar det i detta alternativ snarare om att stärka graden av statligt ansvar för den ekonomiska styrningen av skolan jämfört med i dag.

### **Två huvudvägar – finansiering och reglering**

I ett skolsystem med stärkt statligt ansvar utan ett statligt huvudmannskap finns två huvudsakliga vägar för staten att stärka sitt ansvar för skolans resurser:

1. Staten kan i olika grad ansvara för tilldelning och fördelning av resurser till huvudmännen – det vill säga *finansiering*.
2. Staten kan i olika grad bestämma hur huvudmännen ska tilldela och fördela (sina) resurser – det vill säga *reglering*.

Både med finansiering och reglering kan staten styra olika mycket och olika kraftfullt. Det är också möjligt att kombinera olika former av finansiering och reglering på många olika sätt.

Den största skillnaden mellan dessa två huvudvägar är att den första kräver att staten förfogar över resurserna till skolan, medan den andra tillåter kommunerna att fortsätta vara huvudfinansiärer av skolverksamheten, med förbehållet att de finansierar skolan i enlighet med de statliga bestämmelserna.

### **Det finns utrymme för en ökad statlig styrning av skolans resurser även utan ett statligt huvudmannskap**

Ekonomi är en central del av styrningen av skolan. Utan rätt resurser kommer skolan att ha svårt att lyckas med sitt uppdrag. Mot bakgrund av ekonomins betydelse för skolverksamheten och de brister

i dagens ekonomiska styrning av skolan som utredningen har redogjort för ovan bedömer vi därför att staten, även i ett system med stärkt statligt ansvar men oförändrat huvudmannaskap, bör förstärka sitt ansvar för tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan. I det följande redovisar vi hur graden av statligt ansvar för skolans resurser kan stärkas i olika utsträckning.

### 17.3.2 Det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen

**Utredningens bedömning:** Det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen i ett system med stärkt statligt ansvar, men utan statligt huvudmannaskap, där kommunerna behåller ett visst ansvar för att fördela resurser till de egna skolorna.

#### Det finns problem med dagens finansiering av fristående skolor – både för kommuner och enskilda huvudmän

I dag finansieras fristående skolor primärt genom grundbelopp från elevernas hemkommuner. Systemet innebär att kommuner – som huvudregel – ska basera sina bidrag till enskilda huvudmän på genomsnittskostnaden per elev för den verksamhet som bedrivs i egen regi. Som utredningen pekar på i kapitel 6 har det under de senaste åren lyfts alltmer kritik mot detta sätt att finansiera de enskilda huvudmännens skolverksamhet. Vi delar i stora drag denna kritik och pekar nedan på ett antal problem med konstruktionen som, enligt vår mening, bör föranleda förändringar.

*De enskilda huvudmännen har inte nödvändigtvis verksamhetsmässig koppling till elevernas hemkommuner*

Ett problem med grundbeloppets konstruktion är att det utgår från kostnadsbilden i elevernas hemkommuner. De enskilda huvudmännen har dock inte med nödvändighet verksamhetsmässig koppling till elevernas hemkommuner, utan kan bedriva utbildning på andra orter. Av de elever som gick i en fristående gymnasieskola under läs-

året 2020/2021 var omkring 47 procent folkbokförda i en annan kommun än lägeskommunen. I grundskolan, där eleverna av förståeliga skäl är mindre rörliga över kommungränserna, var andelen lägre. Ändå var det 13 procent av eleverna i fristående grundskolor som var folkbokförda i en annan kommun.<sup>12</sup>

För en enskild huvudman som tar emot elever från många olika kommuner kan därmed ersättningen variera väsentligt beroende på hur kostnadsläget ser ut i hemkommunernas skolverksamhet. Det kan leda till att elever med likartade förutsättningar, som ska delta i samma utbildning i samma lägeskommun, men som är folkbokförda i två olika kommuner, kan generera påtagligt olika ersättning till den enskilda huvudmannen. Det är inte heller säkert att de strukturella produktionsförutsättningarna, exempelvis löneläget, är desamma i lägeskommunen som i elevernas hemkommuner.

Som utredningen visar i kapitel 6 är spridningen i kostnad per elev mellan olika kommuner stor både i grundskolan och i gymnasieskolan. Det talar enligt vår uppfattning för att det här är ett reellt problem för enskilda huvudmän. Om mixen av elever från olika kommuner dessutom skiljer sig åt från år till år kan det leda till relativt stora, svårförklarliga och i viss mån oförutsägbara svängningar i de enskilda huvudmännens ekonomi och därmed deras förutsättningar att bedriva en skola av hög kvalitet.

### *Systemet med grundbelopp riskerar att leda till en fördyring av skolverksamheten i kommunerna*

Flera aktörer, däribland Riksrevisionen, har uppmärksammat problemet att grundbeloppet, så som det är konstruerat i dag, inte beaktar skolverksamhetens mix av fasta och rörliga kostnader. När den kommunala skolan tappar elever, till exempel för att en enskild huvudman etablerar sig i kommunen, går den kommunala snittkostnaden per elev i den egna regionen upp. Därmed stiger också grundbeloppet. Anledningen är att kommunerna inte fullt ut kan anpassa sina kostnader när elever slutar.

Att grundbeloppet ökar mekaniskt till följd av att det blir färre elever i den kommunala skolan ställer kommuner som tappar elever inför ett dilemma: antingen drar man ner på skolkostnaderna där det

---

<sup>12</sup> Egna beräkningar utifrån Skolverkets statistikfiler över pendling mellan hem- och skolkommun per typ av huvudman läsåret 2020/21.

är möjligt, till exempel vad gäller stödresurser, eller så får man acceptera ökade utbildningskostnader trots att det totala antalet folkbokförda elever inte har förändrats. Det gör det omöjligt att behålla kostnadskontroll och samtidigt värna kvalitet i verksamheten. På det sättet kan grundbeloppets konstruktion leda till en omotiverad fördyring av den kommunalt finansierade skolverksamheten.

Det faktum att huvudmännens intäkter är rörliga, samtidigt som de huvudsakliga kostnaderna för verksamheten åtminstone i det korta perspektivet är fasta, skapar vidare en osäker ekonomisk situation för både kommunala och enskilda huvudmän med ett varierande elevunderlag. I sin granskning pekar Riksrevisionen till exempel på att skolor med ett osäkert elevunderlag kan bli mer benägna att anställa personal på tidsbegränsade anställningar, anställa mindre erfaren personal eller anpassa tjänsteomfattningen för viss stödpersonal. På så vis försämras möjligheten till kontinuitet och stabilitet för elever i behov av stöd.<sup>13</sup>

#### *Dagens ersättning till de enskilda huvudmännen leder ofta till tvister*

Enligt Riksrevisionen kan bidragsbesluten som skickas till de enskilda huvudmännen från elevens hemkommun se ut på en mängd olika sätt. I myndighetens granskning framkommer att många av besluten är otydliga och inte uppfyller skolförordningens krav på vad redovisningen ska innehålla.<sup>14</sup>

I sin tur är detta något som har lett till en stor mängd rättstvister genom åren. Sedan de gällande bestämmelserna började tillämpas 2010 har långt över 1 000 överklaganden prövats av allmän förvaltningsdomstol som förvaltningsrättsligt överklagande.<sup>15</sup> Ärenden som går till domstol kräver mycket resurser av samtliga inblandade parter – resurser som, enligt utredningens uppfattning, i stället skulle ha kunnat komma till bättre nytta både i skolverksamheten och i domstolsväsendet.

På senare tid har det blivit svårare att överklaga de kommunala bidragsbesluten eftersom en ny rättspraxis utvecklats genom två avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolen. I domarna slås fast att generella beslut som bara speglar det kommunala budgetbeslutet och kommunens resursfördelningsmodell inte går att pröva annat än ge-

---

<sup>13</sup> Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Prop. 2021/22:161 *Ökad likvärdighet för skolbuvudmän*.

nom laglighetsprövning.<sup>16</sup> Vår bild är dock att de kommunala bidragsbesluten alltså är en källa till frustration och misstro mellan kommuner och enskilda huvudmän.<sup>17</sup>

### Det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen

Utredningen bedömer att det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen i ett system med stärkt statligt ansvar, men utan statligt huvudmannaskap, där kommunerna behåller visst ansvar för att fördela resurser till de egna skolorna.

Hur betydelsefull denna separation blir i praktiken beror på hur långtgående regeringen anser att statens ansvar för finansieringen av den kommunala skolan bör vara (se avsnitt 17.3.5). I det mest långtgående scenariot, där staten tillämpar samma fördelningsmodell för ersättningen av både kommunala och enskilda huvudmän, blir effekten av separationen marginell. Då ansvarar staten för resursfördelningen till alla huvudmän i enlighet med deras förväntade kostnader. Omvänt blir effekterna i det minst långtgående scenariot påtagliga. Då behåller kommunerna huvudansvaret för den kommunala skolans finansiering och för resursfördelningen inom sitt ansvarsområde, medan staten tar över ansvaret för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen. Därmed uppstår två närmast helt separata system.

Som utredningen visar ovan skapar dagens system för att finansiera de fristående skolorna inte bara problem för de enskilda huvudmännen utan också för kommunerna. Kärnan i problemet är, enligt vår uppfattning, att enskilda huvudmän inte tilldelas resurser utifrån en objektiv bedömning av vilka behov och förutsättningar som kännetecknar deras verksamhet, utan får sin tilldelning som en biprodukt av tillämpningen i elevernas hemkommuner.

Detta innebär inte att fristående skolor är systematiskt underkompenserade i dag. Det kan lika gärna betyda att vissa enskilda huvudmän bör få mindre resurser givet de behov och produktionsförutsättningar som karakteriserar deras verksamhet. Men poängen med att frikoppla finansieringen av fristående skolor från den kommunala skolfinan-

---

<sup>16</sup> HFD 2017 ref. 35 och HFD 2020 ref. 69.

<sup>17</sup> Se t.ex. Friskolornas Riksförbund (2022): *Välkommen granskning av skolpengssystemet*. [www.friskola.se/2022/02/01/valkommen-granskning-av-skolpengssystemet](http://www.friskola.se/2022/02/01/valkommen-granskning-av-skolpengssystemet) (hämtad 2022-08-23).

sieringen är att det borgar för mer holistiska ekonomiska bedömningar kring just de enskilda huvudmännens verksamheter, i stället för att ersättningen bara ska spegla vilka kommuner eleverna råkar komma från.

Det finns också risker med att separera finansieringssystemet för fristående skolor. Över tid kan det leda till att finansieringen av den fristående skolverksamheten kan komma att avvika – både uppåt och nedåt – jämfört med finansieringen av den kommunala skolan. För att motverka en sådan utveckling bör detta följas noggrant. I avsnitt 17.3.3 och 17.3.5 utvecklar vi det här ytterligare.

### 17.3.3 Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän

**Utredningens bedömning:** Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän. För grundskolan och förskoleklassen samt för gymnasieskolan bör det ske genom att staten tillämpar de nationella resursfördelningsmodeller som beskrivs i kapitel 13 för ett fullgånget förstatligande och som schematiskt består av följande delar:

- grundersättning
- strukturtillägg
- ansvarstillägg
- individtillägg.

De nationella resursfördelningsmodellerna för grundskolan och förskoleklassen samt för gymnasieskolan bör utredas vidare innan de kan tillämpas för de enskilda huvudmännen, bland annat eftersom modellerna kräver författningsändringar.

När det gäller de övriga skolformerna och fritidshemmet bör nationella resursfördelningsmodeller för de enskilda huvudmännen utredas vidare.

## Ett statligt ansvar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen har flera fördelar

Som utredningen slår fast i föregående avsnitt finns det skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen. Ett sätt som det kan ske på är att staten ansvarar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen. Vi menar att det finns flera fördelar med en sådan ordning.

För det första innebär en separation av resursfördelningen till enskilda huvudmän från den kommunala skolfinansieringen att både kommuners och enskilda huvudmäns administrativa börda kan minska väsentligt. Kommuners arbete med att besluta om bidrag till enskilda huvudmän i skolan är en administrativt betungande uppgift som ofta leder till överklaganden som kräver stora resurser från alla parter. En förklaring till det är att de kommunala bidragsbesluten ser olika ut och är framräknade på skilda sätt. Med en nationell resursfördelningsmodell kommer ersättningen till de enskilda huvudmännen i stället att genereras genom en transparent och på förhand känd modell som är densamma för alla enskilda huvudmän, oavsett var i landet de verkar. Det borde, enligt vår uppfattning, kunna leda till att enskilda huvudmän får en ökad förutsägbarhet i sin ersättning och bättre planeringsförutsättningar, samtidigt som utrymmet för tvister om ersättningens storlek minskar.

En annan fördel med att staten ansvarar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen är att det kan underlätta kommunernas arbete med att fördela resurser till den egna skolverksamheten. Som vi pekar på i kapitel 6 har ett grundbeloppsliknande förfarande även kommit att bli dominerande för resursfördelningen till de kommunala skolorna, trots att det finns flera nackdelar med det, exempelvis att grundbeloppet inte beaktar skolors mix av fasta och rörliga kostnader. I Riksrevisionens granskning av den så kallade skolpengen framgår att 83 procent av kommunerna använde en skolpengsmodell för finansieringen av sina grundskolor. En anledning till det är sannolikt att en sådan resursfördelningsmodell gör det enklare för kommunerna när de ska ersätta de enskilda huvudmännen utifrån samma grunder som kommunerna tillämpar vid fördelning till de egna skolorna. Om staten tar över ansvaret för att fördela resurser till de enskilda huvudmännen finns inte det behovet på samma sätt längre för kommunerna. I sin tur kan det öppna för mer holistiska bedömningar av



resursfördelningen till de kommunala skolorna, utifrån både skolverksamhetens specifika kostnadsmix och olika elevers behov av stöd.

Ännu en fördel med att staten ansvarar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen är att det innebär att man kan undvika den omotiverade fördyring av skolverksamheten som följer av att grundbeloppet per elev till de enskilda huvudmännen stiger när elevantalet i de kommunala skolorna sjunker (se avsnitt 17.3.2). Med ett statligt ansvar för resursfördelningen till enskilda huvudmän bryts kopplingen mellan den kommunala snittkostnaden per elev och resursfördelningen till enskilda huvudmän. I stället blir de enskilda huvudmännen ersatta i enlighet med en nationell resursfördelningsmodell. Detta innebär inte att den kommunala skolan kommer att vara kostnadsmissigt opåverkad av elevtapp till enskilda huvudmän. Med ungefär samma kostnader men färre elever kommer kostnaden per elev att stiga i den kommunala skolan. Däremot kommer man bort från den kostnadsdrivande bieffekten att detta också leder till en höjning av ersättningen per elev till de enskilda huvudmännen, så som är fallet i dag.

### **Ett statligt ansvar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen medför även vissa risker**

Det finns också risker med att staten ansvarar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen. Den mest uppenbara risken är att det kan leda till skillnader i resurser mellan kommunala och fristående skolor i samma kommun. Allt annat lika kan ersättningen bli lägre eller högre till de fristående skolorna beroende på hur den kommunala resursfördelningen till skolor i den egna regionen förhåller sig till den statliga resursfördelningen till enskilda huvudmän. Detta skulle kunna anses problematiskt från ett hemkommunsperspektiv utifrån en strävan att säkerställa lika förutsättningar för de folkbokförda elever som går i kommunala respektive fristående skolor. Det bör dock sägas att detta förhållande delvis även gäller i dag med tanke på att många enskilda huvudmän samlar elever från flera olika kommuner och därmed får olika ersättning för elever som deltar i samma utbildning.

En annan risk med ett statligt ansvar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen är att det kan utsätta finansieringen av fristående skolor för politisk ryckighet beroende på den vid tillfället sittande regeringens position i friskolefrågan. Frågan om fristående skolor har varit omtvistad i decennier och det råder tydliga skillnader

i synen på dessa frågor mellan olika partier. Beroende på hur den vid tillfället sittande regeringen ser på frågan kan enskilda huvudmän gynnas eller missgynnas jämfört med de kommunala huvudmännen. Detta vore problematiskt utifrån att det så långt som möjligt bör råda stabila ekonomiska förutsättningar för skolverksamheten, oavsett om den bedrivs i kommunal eller enskild regi.

Slutligen tål det att upprepas att ett statligt ansvar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen kan leda till stora ekonomiska effekter i förändringsögonblicket. Som vi har visat i simuleringarna av de nationella resursfördelningsmodellerna i kapitel 13 är effekten på de enskilda huvudmännens resurser generellt positiv av ett statligt ansvar för resursfördelningen. Men inom gruppen enskilda huvudmän finns det skillnader. Till exempel skulle enskilda huvudmän i storstäderna få mindre resurser med vår modell för grundskola och förskoleklass. Dessa effekter kan vara svårhanterliga för enskilda huvudmän i det korta perspektivet.

### **Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän genom nationella resursfördelningsmodeller**

Utifrån de för- och nackdelar som har beskrivits ovan är utredningens samlade bedömning att staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän. För grundskolan och förskoleklassen samt för gymnasieskolan bör det ske genom att staten tillämpar de nationella resursfördelningsmodeller som beskrivs i kapitel 13 för ett fullgånget förstatligande och som schematiskt består av följande delar:

- grundersättning
- strukturtillägg
- ansvarstillägg
- individtillägg.

I kapitel 13 redogör vi i detalj för utformningen av dessa delar samt för resultat från simuleringar av modellerna för de enskilda huvudmännen per lägeskommun, kommungrupp och län.

*En nationell resursfördelningsmodell för enskilda huvudmän  
får ekonomiska konsekvenser även för kommunsektorn*

Om staten ska ta över ansvaret från kommunerna för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen påverkar det i flera avseenden kommunernas skolverksamhet. För det första måste staten kompensera sig från kommunerna för sitt utökade ansvar i relation till de enskilda huvudmännen i enlighet med finansieringsprincipen. Nivån på denna kompensation kan vara olika hög beroende på om staten ska finansiera de enskilda huvudmännens skolverksamhet eller om staten bara ska besluta om ersättningens storlek. I avsnitt 17.3.4 utvecklas detta närmare.

Oavsett hur man landar i den frågan kommer det, som ett minimum, att krävas vissa ekonomiska justeringar mellan staten och kommunerna för att staten ska kunna ta sitt utökade ansvar i relation till de enskilda huvudmännen när det gäller att handlägga och fatta beslut om ersättning. Utredningen uppskattar att dessa uppgifter kostade kommunsektorn knappt 140 miljoner kronor<sup>18</sup> under 2020 för grundskola och förskoleklass samt gymnasieskola.

*Det finns behov av vidare utredning*

I enlighet med hur utredningen resonerar i kapitel 13 finns det delar i de nationella resursfördelningsmodellerna för grundskolan och förskoleklassen samt för gymnasieskolan som bör utredas innan de kan tillämpas på de enskilda huvudmännen. Inte minst handlar det om att modellerna skulle kräva författningsändringar innan de kan börja tillämpas. Men det finns också andra delar som bör belysas mer noggrant. Till exempel är individtilläggs storlek förknippad med stor osäkerhet och bör ses över mer i detalj.

När det gäller de övriga skolformerna, samt fritidshemmet, konstaterar utredningen i kapitel 13 att det kan finnas skäl att tillämpa andra ersättningsgrunder för dessa på grund av verksamhetsmässiga skillnader. Till exempel beskriver vi att det kan finnas skäl för en mer differentierad grundärsättning i grundsärskolan och gymnasiesär-

---

<sup>18</sup> Beräkningarna baseras på de kostnadsuppskattningar som ligger till grund för alternativet med ett fullgånget förstatligande. Här är kostnaden för driftersättningsansvaret dock justerad utifrån de enskilda huvudmännens andel av det totala antalet huvudmän i grund- respektive gymnasieskolan. Kostnaden för tilläggsbeloppsansvaret är beräknad på de enskilda huvudmännens andel av det totala antalet elever i grund- och gymnasieskola.

skolan med utgångspunkt i graden av intellektuell, psykisk eller fysisk funktionsnedsättning för de elever som går där. Det här är även giltigt i detta alternativ. Vi bedömer därmed att nationella resursfördelningsmodeller för enskilda huvudmän inom de övriga skolformerna, samt inom fritidshemmet, bör utredas vidare.

#### 17.3.4 Hur tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen ska gå till bör utredas vidare

**Utredningens bedömning:** Hur tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen ska gå till bör utredas vidare. Följande tre vägar bör särskilt analyseras:

- Kommunerna bör ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän enligt den statligt beslutade resursfördelningen.
- Staten bör ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän enligt den statligt beslutade resursfördelningen och finansiera detta genom en skatteväxling.
- Staten bör ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän enligt den statligt beslutade resursfördelningen och finansiera detta genom årliga avdrag i det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Om staten ska ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän bör en utgångspunkt vara att kommuners bidrag till finansieringen av detta bör stå i proportion till hur många folkbokförda elever man har i fristående skolor.

#### Kostnaderna för staten beror på om den systemansvariga myndigheten också behöver förfoga över resurserna till de enskilda skolhuvudmännen

Ett statligt ansvar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen kan enligt utredningen genomföras på två sätt:

- *antingen* har den systemansvariga myndigheten ansvar för att både beräkna resursfördelningen och tilldela resurser

- *eller* så har den systemansvariga myndigheten bara ansvar för att beräkna resursfördelningen, medan ansvaret för att tilldela resurser ligger kvar på elevernas hemkommuner.

Från ett ekonomiskt perspektiv är skillnaden att det första scenariot förutsätter att staten på något sätt tar över de resurser som kommunerna i dag betalar ut till enskilda huvudmän, medan någon sådan överföring av resurser inte behöver ske i det andra scenariot.

Under 2020 uppgick de kommunala ersättningarna till enskilda huvudmän i grundskola och förskoleklass samt i gymnasieskola enligt SCB till 29,7 miljarder kronor.<sup>19</sup> I vår simulering av resursfördelningsmodellerna för dessa skolformer vid ett fullgånget förstatligande tilldelas de enskilda huvudmännen till och med något större resurser än så. Det är med andra ord omfattande resurser som skulle behöva föras över till staten från kommunsektorn om den systemansvariga myndigheten ska ha ansvar för att tilldela resurser till de enskilda huvudmännen.

Samtidigt kan det finnas fördelar som väger upp de svårigheter som finns med transfereringar av det här slaget mellan staten och kommunerna. En sådan kan vara att det blir mer av ett sammanhållet system om staten både är den aktör som fastställer resursfördelningen och den som tilldelar resurser till enskilda huvudmän. Det finns en grundläggande logik i att den aktör som beslutar om något också är den som tar kostnaden för beslutet. Annars finns en risk att den som fattar beslutet inte beaktar de fulla konsekvenserna av det. Dessutom ansvarar staten redan i dag för tillståndsgivningen till enskilda huvudmän. Ett statligt ansvar för att tilldela resurser till dessa skulle därmed leda till en symmetri i ansvar mellan den aktör som fattar beslut om tillstånd till enskilda huvudmän och den aktör som finansierar deras verksamhet.

### **Årliga avdrag i det kommunalekonomiska utjämningsystemet skulle kunna vara ett sätt att finansiera statens tillkommande ansvar för de enskilda huvudmännen**

Om regeringen anser att det finns tillräckliga skäl för att staten även bör ha ansvar för att tilldela resurser till enskilda huvudmän skulle ett alternativ till en omfattande skatteväxling kunna vara att statens

---

<sup>19</sup> SCB (2022): *Intäkter för fristående skolenheter 2020*.

ansvar för detta finansieras genom årliga avdrag i det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet.

Ett sådant system skulle exempelvis kunna operationaliseras genom att varje kommun får ett avdrag från sitt totala utfall i utjämnningen motsvarande den genomsnittliga ersättningen per elev i enskild regi i riket multiplicerad med antalet folkbokförda elever hos enskilda huvudmän i kommunen. Summan av dessa avdrag för alla kommuner utgör sedan den totala tilldelningen till de enskilda huvudmännen som grupp. Därefter fördelas resurserna till varje enskild huvudman utifrån de nationella resursfördelningsmodeller som beskrivs utförligt i kapitel 13.

En fördel med en sådan finansieringslösning är att den beaktar att antalet elever hos enskilda huvudmän varierar över tid. Lösningen är på det sättet mer dynamisk än en regelrätt skatteväxling som endast görs vid ett tillfälle (se kapitel 13).

### **Hur tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen ska gå till bör utredas vidare**

Hur tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen ska gå till bör, enligt utredningens bedömning, utredas vidare. Vi vill särskilt peka på tre möjliga vägar som bör analyseras:

- Kommunerna bör ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän enligt den statligt beslutade resursfördelningen.
- Staten bör ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän enligt den statligt beslutade resursfördelningen och finansiera detta genom en skatteväxling.
- Staten bör ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän enligt den statligt beslutade resursfördelningen och finansiera detta genom årliga avdrag i det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Om staten ska ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän bör en utgångspunkt vara att kommuners bidrag till finansieringen av detta bör stå i proportion till hur många folkbokförda elever man har i fristående skolor.

### 17.3.5 Staten bör stärka sitt finansieringsansvar för de kommunala huvudmännen

**Utredningens bedömning:** Staten bör förstärka sitt finansieringsansvar även för de kommunala huvudmännen i ett skolsystem med stärkt statligt ansvar, men utan statligt huvudmannaskap. I förhållande till kommunerna kan det ske på ett antal olika sätt, till exempel genom att staten

- tillämpar samma resursfördelningsmodeller som vid ett fullgånget förstatligande
- anger bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser
- inrättar ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna
- förstärker likvärdighetsbidraget och breddar det till att omfatta fler skolformer.

Utifrån den variant som regeringen förordar bör den närmare utformningen utredas vidare.

### Det finns behov av en stärkt statlig finansiering även i relation till den kommunala skolan

Utredningen anser att det finns behov av en stärkt statlig finansiering även i relation till den kommunala skolan. De systemsvagheter som redovisas i avsnitt 17.3.1 är av sådan karaktär att man inte kommer till rätta med dem bara genom att staten förstärker sitt ansvar för att fördela resurser till de enskilda huvudmännen. Det krävs, enligt vår uppfattning, även riktade insatser direkt mot den kommunala skolan.

Som framgår i kapitel 13 är spridningen i resurs per elev mellan olika kommuner omfattande. Den förefaller inte heller vara särskilt systematisk. I de regressionsanalyser som vi har gjort exempelvis för grundskolan är förklaringsgraden ( $R^2$ ) för ett flertal strukturella variabler, vilka borde ha en stor påverkan på kostnaden per elev, endast 52 procent. Det betyder att omkring hälften av variationen i kostnad per elev mellan kommunala huvudmän inte går att förklara med dessa variabler. I stället finns det andra skäl till att kostnaden per elev varierar mellan kommuner. Här är skillnader i ambition och

effektivitet viktiga förklaringar. Men det finns också andra faktorer. Till exempel påverkar ålder på lokalbeståndet i hög grad skolans kostnader, men också vilka redovisningsprinciper som tillämpas.

Från ett likvärdighetsperspektiv framstår det som problematiskt att det råder så stora, osystematiska skillnader i kostnad per elev mellan olika kommuner. Men det är också ett problem ur ett effektivitetsperspektiv eftersom forskning under de senaste åren har kunnat slå fast att resurser har avtagande avkastning på skolresultaten och att de positiva effekterna av att tillföra resurser är större för elever som på grund av hemförhållanden eller socioekonomi har relativt svaga förutsättningar.<sup>20</sup> Att omfördela resurser till skolor vars elever har svaga förutsättningar, eller till skolor där resurserna är knappa, kan därmed förväntas höja de genomsnittliga resultaten. Även mot den bakgrunden ter sig alltså bristen på systematik i fördelningen av olika kommuners resurssättning av skolan som problematisk.

I kapitel 13 beskriver vi också hur kostnadstrycket ser ut att öka i kommunsektorn de kommande åren, bland annat på grund av ett ökat antal äldre i relation till den arbetsföra befolkningen. Även OECD har i sin rapport som de tog fram för utredningens räkning i mars 2022 pekat på att kostnaderna i kommunerna ser ut att öka de kommande åren.<sup>21</sup> I sin tur riskerar detta att ställa kommunerna inför svåra prioriteringar, där det är tänkbart att skolan – som kommunernas största verksamhet – kan påverkas negativt ur ett resursperspektiv. Även det talar för att staten, för att värna skolan som nationellt intresse, behöver ta en större roll för att säkerställa den kommunala skolans finansiering i framtiden.

### **Flera varianter är tänkbara för en stärkt statlig styrning av skolans resurser i relation till de kommunala huvudmännen**

Som utredningen beskriver i avsnitt 17.3.1 finns det två huvudvägar för staten att stärka sitt ansvar över skolans resurser: finansiering och reglering. Dessa kan också kombineras på olika sätt. Utifrån dessa två huvudvägar skisserar vi nedan fyra möjliga varianter för ett ökat statligt ansvar för den kommunala skolans resurser. Redan här bör

---

<sup>20</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

<sup>21</sup> OECD (2022): *Policy Dialogues in Focus for Sweden. International insights for school funding reform.* No. 52.



sägas att det handlar om skisser som behöver utredas, om beslutsfattarna väljer att gå vidare med någon av varianterna.

*Staten tillämpar samma resursfördelningsmodeller som vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap*

Den första möjliga varianten är att staten tillämpar samma resursfördelningsmodeller som vid ett fullgånget förstatligande i relation till de kommunala huvudmännen. Skillnaden jämfört med det fullgångna förstatligandet är att det är kommunerna, inte den statliga huvudmannen, som blir mottagare av resurser för den offentliga skolverksamheten. Givet att utredningen i avsnitt 17.3.3 gör bedömningen att staten bör ansvara för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen ligger denna variant sammantaget mycket nära det fullgångna förstatligandet.

Varianten innebär en omfattande statlig styrning av de ekonomiska resurserna till skolan. I likhet med det fullgångna förstatligandet får varje kommun en tilldelning av resurser som ska täcka de förväntade kostnaderna för hela skolverksamheten. Tilldelningen är beräknad utifrån de modeller som har utvecklats i kapitel 13 och speglar att olika kommuner har olika behov av resurser bland annat utifrån vilket förväntat behov av stödinsatser som finns i elevunderlaget och hur produktionsförutsättningarna, exempelvis löneläget, ser ut för skolverksamheten i kommunen. Vidare förutsätter varianten att staten tar över merparten av de resurser som kommunerna i dag använder i skolverksamheten. I enlighet med utredningens bedömning i kapitel 13 krävs därmed att en skatteväxling genomförs mellan stat och kommun.

I det fullgångna förstatligandet blir resursfördelningsmodellens utfall strikt bindande för den statliga huvudmannen. I ett system med oförändrat kommunalt huvudmannaskap är det dock, enligt vår uppfattning, orimligt att frånta kommunerna allt inflytande över skolverksamhetens finansiering. En kommun som vill skjuta till ytterligare resurser till skolan, utöver den tilldelning som genereras enligt den nationella resursfördelningsmodellen, bör därmed kunna göra det i den här varianten. Däremot bör inte kommuner kunna använda de statligt fördelade resurserna till andra verksamheter än just skolan. Varianten kräver därmed att kommunerna, som i dag, redovisar sina kostnader för skolverksamheten till den systemansvariga myndigheten.

Utredningen har övervägt om kommunerna även ska kunna omfördela de resurser som de får genom modellen till andra kommunala

verksamhetsområden. Detta skulle kunna vara motiverat om den nationella modellen av olika skäl överskattar behovet av resurser till skolan i vissa kommuner. Exempelvis behöver en kommun som i hög grad skrivit av sina lokaler inte avsätta lika stora resurser som en kommun som har fler nybyggda lokaler och därmed stora årliga avskrivningar som belastar verksamheten. Men en sådan ventil öppnar också upp för stora negativa avvikelser i förhållande till de av staten beslutade resurserna som *inte* är verksamhetsmässigt motiverade. Det kan till exempel handla om kommuner som vill spara på skolan för att frigöra resurser på andra områden, som anses mer angelägna i kommunen. Då finns risken att målet om likvärdighet inte skulle uppnås trots en omfattande reform, och att effekterna av reformen på kommunnivå skulle bli små jämfört med i dag, eftersom kommunerna alltjämt skulle ha full rådighet över den faktiska tilldelningen av resurser. Av dessa skäl har vi landat i att kommunerna inte bör kunna använda de statligt fördelade resurserna till annat än skolan.

I det här sammanhanget är en relevant fråga hur den systemansvariga myndigheten bör hantera kommuner som gör överskott inom ramen för den statliga resursfördelningen. Bör myndigheten då, vilket inte är ovanligt när det gäller statsbidrag, återkräva kvarvarande medel? Frågeställningen är principiellt intressant också för de enskilda huvudmännen. Ett krav på fullt utnyttjande av resurserna riskerar dock att föra med sig andra problem, till exempel incitament att ta på sig verksamhetsmässigt tveksamma utgifter under slutet av året för att resurserna ska gå åt.<sup>22</sup> Det väcker i sin tur frågor om det bör finnas möjlighet till någon form av anslagssparande. Om regeringen vill gå vidare med den här varianten bör dessa frågor utredas vidare.

### *Staten anger bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser*

Den andra möjliga varianten är att staten anger bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser på kommunnivå. Det är en idé som bland annat lyftes fram av 2015 års skolkommision som ett möjligt sätt att komma till rätta med de systemsvagheter i skolans finansiering som kommissionen identifierade.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Liebman, Jeffrey B. & Mahoney, Neale (2017): *Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement*. American Economic Review, 107(11), 3510-49.

<sup>23</sup> SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

Beroende på hur långt regeringen vill gå i den ekonomiska styrningen av den kommunala skolan kan miniminivåerna sättas olika högt. Skolkommissionens förslag byggde på att staten skulle fastställa miniminivåer för huvudmännens resurstilldelning till undervisning och elevhälsa. Men i det mest långtgående scenariot kan miniminivån sättas utifrån den totala tilldelning som kommunerna skulle ha fått i enlighet med de nationella resursfördelningsmodeller som ligger till grund för den första varianten. Då uppnår konstruktionen i princip samma resultat som i varianten ovan, men med skillnaden att det inte förutsätter att staten förfogar över resurserna till den kommunala skolan.

Från ett statligt perspektiv innebär den här varianten en mindre omfattande roll för staten än den första varianten, eftersom ansvaret för tilldelning av resurser till skolverksamheten ligger kvar på kommunerna. Från ett kommunalt perspektiv är dock den statliga styrningen att betrakta som lika stark.

Liksom i den första varianten finns också möjlighet i den här varianten för kommuner att skjuta till resurser till skolan. Däremot ska det av naturliga skäl inte vara möjligt att ha en lägre tilldelning av resurser än den statligt angivna miniminivån. Även här krävs därmed att kommunerna redovisar sina kostnader för skolverksamheten till den systemansvariga myndigheten.

### *Staten inrättar ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna*

Den tredje möjliga varianten är att staten inrättar ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna i den kommunala skolan. Undervisningen är kärnan i skolverksamheten och det går att argumentera för att det är där som staten har sitt främsta berättigade intresse av att jämna ut förutsättningarna mellan olika kommuner.

Även i den här varianten bör sektorsbidraget räknas fram utifrån de resursfördelningsmodeller som ligger till grund för den första varianten. Skillnaden är att det uppstår en nivåjustering nedåt jämfört med den första varianten för att spegla att undervisningen bara utgör en del av de totala kostnaderna för skolan.

Ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna och eventuellt också andra kostnadsposter har även föreslagits av Likvärdighetsutredningen.<sup>24</sup> Utifrån vår analys ligger den variant som vi skisserar här mycket nära

---

<sup>24</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

det sektorsbidrag som Likvärdighetsutredningen bedömde bör införas, även om sektorsbidraget i den här varianten är tänkt att begränsa sig till undervisningskostnaden och endast till kommunala huvudmän.

Från ett styrningsperspektiv utgör ett sektorsbidrag för undervisningskostnaden en mindre långtgående ekonomisk styrning av den kommunala skolan jämfört med den första varianten, men den uppfyller ändå det huvudsakliga syftet med ett stärkt statligt ansvar för skolans resurser. Även här bör kommunerna kunna skjuta till ytterligare resurser till undervisningen, dock inte mindre. Liksom i tidigare varianter krävs att kommunerna redovisar sina kostnader till den systemansvariga myndigheten.

Det finns vissa svårigheter i att beräkna hur stor omfattningen av sektorsbidraget bör vara. Det gäller i synnerhet i gymnasieskolan, där undervisningskostnadens andel av de totala kostnaderna kan skilja sig påtagligt mellan olika program och inriktningar. I dag finns ingen publicerad statistik över detta, men det är rimligt att tänka sig att undervisningskostnaden som andel av de totala kostnaderna är lägre i material- och lokalintensiva program som till exempel fordons- och transportprogrammet jämfört med exempelvis samhällsvetenskapsprogrammet. I en skarp tillämpning skulle därmed sektorsbidraget i gymnasieskolan behöva räknas fram på olika sätt för olika program. Men om man ändå utgår från den genomsnittliga undervisningskostnaden i gymnasieskolan under 2020 skulle ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna i den skolformen till de kommunala skolorna ha uppgått till cirka 17,3 miljarder kronor. Motsvarande belopp för grundskolan var 61,4 miljarder kronor under samma år.<sup>25</sup> I likhet med den första varianten krävs alltså att staten tar över en betydande del av de resurser som kommunerna i dag använder i skolverksamheten. Därmed krävs också, i enlighet med utredningens bedömning i kapitel 13, att en skatteväxling genomförs mellan stat och kommun.

*Staten förstärker likvärdighetsbidraget och breddar det till att omfatta fler skolformer*

En sista variant för ett ökat statligt ansvar för den kommunala skolans resurser är att staten förstärker det nuvarande statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling, det så kallade likvärdighets-

<sup>25</sup> Skolverket: Grundskolan – Kostnader – Riksnivå: Tabell 2 A: Huvudmannens kostnader. Skolverket: Gymnasieskolan – Kostnader – Riksnivå: Tabell 2 A: Huvudmannens kostnader.

bidraget, så att det omfattar de nivåer som enligt utredningen borde krävas för att säkra en kompensatorisk resursfördelning på kommunnivå och som motsvarar de överväganden som finns i resursfördelningen till enskilda huvudmän. Bidraget bör även breddas så att det inkluderar de skolformer som i övrigt omfattas av våra direktiv. En sådan förändring skulle vidare kunna genomföras i flera steg, för att minimera svårartade genomförandeeffekter.

Varianten innebär att staten stärker sitt ansvar för att kompensera för socioekonomiska skillnader i resursbehov mellan olika kommuner. Detta skulle vara viktigt eftersom det i dag, enligt vår uppfattning, saknas en tillräckligt stark mekanism för att omfördela resurser mellan olika kommuner. Kommuner har bara ett ansvar för att säkerställa en kompensatorisk resursfördelning *inom* den egna kommunen. De kan därmed inte hållas ansvariga för att resursfördelningen *mellan* kommuner inte är tillräckligt kompensatorisk. Vidare saknas i kostnadsutjämningsens delmodell för grundskola och förskoleklass en komponent som utjämnar för strukturellt betingade skillnader i kostnader utifrån kommunernas socioekonomiska sammansättning av elever. Den enda mekanism som finns i dagläget är likvärdighetsbidraget som omfattar grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Men denna mekanism är, i sin nuvarande utformning, inte tillräckligt stark för att säkerställa en kompensatorisk resursfördelning på den nivå som vi förordar i ett skolsystem med ett starkt statligt ansvar.

Eftersom utredningen inte har utvecklat nationella resursfördelningsmodeller för alla skolformer som omfattas av direktivet är det svårt att ange en exakt siffra på hur stor förstärkningen av likvärdighetsbidraget skulle behöva vara i den här varianten. Men utifrån resursfördelningsmodellerna för grundskola och förskoleklass samt för gymnasieskola skulle den socioekonomiska compensationen till de kommunala huvudmännen (inklusive kommunalförbund) i dessa skolformer ha uppgått till 12,0 respektive 1,5 miljarder kronor under 2020. Under samma år var den verkliga storleken på likvärdighetsbidraget till de kommunala huvudmännen cirka 4,4 miljarder kronor. Det är alltså en betydande utbyggnad av likvärdighetsbidraget som skulle krävas i den här varianten. Regeringen har dock i budgetpropositionen för 2022 föreslagit en utbyggnad av likvärdighetsbidraget till en nivå om cirka 8,7 miljarder kronor under 2024, vilket minskar avståndet något.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 16.

Vid sidan av det förstärka likvärdighetsbidraget bör staten i den här varianten även ta fram *rekommenderade* miniminivåer för den totala tilldelningen av resurser till skolan per kommun, som även bör publiceras offentligt. De rekommenderade miniminivåerna bör även redovisas på skolenhetsnivå. Detta för att stödja kommunernas egna budgetbeslut för skolverksamheten och stärka möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande från kommunmedborgarna. Däremot bör den rekommenderade miniminivån av förklarliga skäl inte utgöra samma strikta bindning som varianten med reglerade miniminivåer, utan här handlar det om en mjukare styrning i syfte att normera resurstilldelningen. Detta är ett förslag som, med liknande inriktning, även har framförts av OECD.<sup>27</sup>

Eftersom den totala ekonomiska omfattningen av statens utökade ansvar i den här varianten ändå är relativt begränsad i jämförelse med de andra varianterna, med undantag för reglerade miniminivåer, så är det inte säkert att det skulle krävas en skatteväxling för att realisera varianten. Det är till exempel möjligt att finansieringen dels skulle kunna ske från andra riktade statsbidrag till skolan (se avsnitt 13.1.2 för utredningens analys av vilka statsbidrag som skulle kunna lämpa sig), dels genom kvittningar från utgiftsområde 25.

Som ett likvärdigt alternativ till den beskrivna varianten har vi övervägt att det i kostnadsutjämnningen bör införas socioekonomiska komponenter i delmodellerna som berör skolan och att staten sedan tillför resurserna för det utökade likvärdighetsbidraget via det generella statsbidraget. Det är en tekniskt jämförbar – kanske till och med smidigare – lösning, men med den principiella skillnaden att det då inte går att säkerställa att resurserna går till i skolverksamheten. Vi anser att även en sådan lösning kan övervägas av regeringen.

### Det finns för- och nackdelar i alla fyra varianter

Som framgår ovan är varianterna olika långtgående i sin styrning och olika omfattande i sin storlek. Alla har dock som gemensamt drag att de tydligt innebär att staten flyttar fram sin position när det kommer till den kommunala skolans finansiering. Nedan analyserar vi för- och nackdelar med de olika varianterna.

---

<sup>27</sup> OECD (2019): *OECD Economic Surveys. Sweden.*

*Statlig finansiering bidrar till en kraftig förstärkning av likvärdigheten men leder till stora omfördelningseffekter*

Den första varianten, som innebär att staten skulle finansiera den kommunala skolan enligt samma modell som vid ett fullgånget förstatligande, har den grundläggande fördelen att den skulle bidra till en resursfördelning på kommunnivå som tydligt skulle spegla kommunernas strukturella förutsättningar, både utifrån vilket förväntat stödbehov som finns i elevunderlaget och de lokala produktionsförutsättningarna. Därmed skulle varianten, av allt att döma, bidra till en kraftig förstärkning av likvärdigheten i skolsystemet, eftersom resursfördelningen skulle spegla samma grundläggande överväganden i alla delar av landet.

I ett system med oförändrat kommunalt huvudmannaskapet är det dock, som utredningen har beskrivit ovan, orimligt att tänka sig att kommunerna inte skulle ha möjlighet att skjuta till extra resurser ovanpå den statliga tilldelningen. I vilken utsträckning detta skulle ske i praktiken är en svår fråga att besvara. Men givet att möjligheten finns, och att förutsättningarna mellan olika kommuner skiljer sig i fråga om att kunna skjuta till resurser, finns risken att den initiala likvärdighet som åstadkoms vid tillämpningen av den nationella resursfördelningsmodellen långsamt skulle urholkas. Det skulle exempelvis kunna vara fallet om kommuner med god finansieringsförmåga och ett socioekonomiskt starkt elevunderlag systematiskt skulle skjuta till mer resurser till skolan ovanpå den statliga tilldelningen. Effekten på likvärdigheten blir därmed inte lika stor som vid ett fullgånget förstatligande i den här varianten. Om regeringen bestämmer sig för att gå vidare med denna variant är detta något som bör följas noggrant.

En annan fördel med denna variant är att den skapar en symmetri i ansvar genom att den aktör som fattar beslut om skolverksamhetens uppdrag, mål och innehåll också står för den huvudsakliga finansieringen av verksamheten. Eftersom staten även bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän (se avsnitt 17.3.3) blir denna effekt tydlig i den här varianten. I sin tur borgar det för mer holistiska bedömningar kring skolans uppdrag och resurser. Tillämpningen av en nationell resursfördelningsmodell för alla huvudmän kan också, enligt utredningens uppfattning, leda till en ökad transparens i fråga om hur resurser fördelas i skolan och minska risken för att stora, omoti-

verade skillnader i resurserna till kommunala och fristående skolor uppkommer över tid.

Nackdelen med varianten är att den utgör en förhållandevis stor inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Även om kommunerna alltså bör ha möjlighet att skjuta till resurser kommer grundfinansieringen av skolverksamheten att ligga på en annan aktör än den som har verksamhetsansvaret. Om den nationella resursfördelningsmodellen då skulle underskatta eller överskatta resursbehovet för den kommunala skolan i olika kommuner kan det leda till att samhällets resurser inte används på ett optimalt sätt. I varianten omöjliggörs också kostnadsbesparande effektiviseringar bortom en nedre gräns.

Utifrån vår genomgång i kapitel 13 är det tydligt att tillämpningen av nationella resursfördelningsmodeller leder till kraftiga omfördelningseffekter mellan olika kommuner. I synnerhet förefaller kommuner med en stor positiv nettokostnadsavvikelse i dag, varav många också har en glesare struktur, få en lägre resurstilldelning med vår modell. Detta kan betraktas som problematiskt eftersom kommuner med en stor positiv nettokostnadsavvikelse i många fall antingen har högre ambition för skolverksamheten eller är mindre effektiva i utförandet.<sup>28</sup> Då kan det uppfattas som att modellen straffar dessa kommuner. Här bör det dock sägas att dessa kommuner, liksom de gör i dag, kan välja att skjuta till mer resurser till skolan än vad de får genom modellen.

Stora förändringar i vilka resurser som skolverksamheten har till sitt förfogande är utmanande både för de kommuner som skulle påverkas positivt och de kommuner som skulle påverkas negativt av våra resursfördelningsmodeller. Därmed behövs tid för kommunerna att ställa om till det nya resursläget i den här varianten. Annars är risken uppenbar att verksamheten kommer att påverkas negativt i det korta perspektivet.

En sista nackdel med den här varianten är att den också kräver en omfattande skatteväxling, som är politiskt känslig samt ekonomiskt och juridiskt komplicerad. I kapitel 13 utvecklar vi våra bedömningar om behovet av en skatteväxling vid ett fullgånget förstatligande. Dessa är också giltiga i den här varianten.

---

<sup>28</sup> Det kan också finnas andra faktorer som förklarar stora nettokostnadsavvikelser. Till exempel kan det bero på lokalbeståndets ålder och vilka redovisningsprinciper som tillämpas. Därutöver går det inte att utesluta rena rapporteringsfel.



*Bindande miniminivåer uppnår i princip samma resultat som statlig finansiering, men utan att kräva en skatteväxling*

I sitt mest långtgående utförande är en reglering av miniminivåer för kommunernas resurstilldelning en jämförbar lösning, med motsvarande för- och nackdelar, som den föregående varianten. Den principiella skillnaden här är att staten inte behöver förfoga över resurserna till skolan. Av praktiska skäl är det en fördel att slippa genomföra en omfattande och komplicerad skatteväxling.

Ett problem som blir särskilt tydligt med bindande miniminivåer är att drivkraften för lokala kostnadsbesparande effektiviseringar reduceras. Lokalt är endast kvalitetshöjande effektiviseringar – det vill säga bättre verksamhet med samma resurser – förenliga med varianten. Både i den här varianten och den föregående kommer därmed ett tryck för kostnadsbesparingar i stället att behöva drivas primärt uppifrån, genom tilldelningen av resurser eller beräkningen av miniminivåer. För den kommun som vill kringgå miniminivåerna kan det dock göras relativt enkelt. Det kan till exempel ske genom att kommunen höjer hyran för skolans lokaler eller köper in skolmåltider från en kommunal kostenhet. På så sätt kan resurser slussas ut från skolan, utan att miniminivån underskrids. Detta förhållande gäller även i den föregående varianten.

En andra generell utmaning med miniminivåer, liksom med övriga varianter i alternativ 2, är svårigheten att hitta en resursfördelningsmodell som är tillräckligt väl anpassad till lokala förutsättningar på varje plats. I alternativ 1 har den statliga huvudmannen möjlighet att omfördela resurser mellan geografiska områden i de fall resursfördelningsmodellen inte ger ett adekvat utfall lokalt. Det är dock inte möjligt i alternativ 2. Problemet kan i varianten med bindande miniminivåer delvis hanteras genom möjligheten för kommunerna att toppa upp resurserna utöver miniminivån. Vidare ska inte den kommunala verksamhetens förmåga att anpassa sig till givna förutsättningar underskattas. Enskilda huvudmän behöver alltid anpassa sig till de ramar som kommunerna och huvudmännens ägare sätter för verksamheten. Det finns skäl att anta att också kommunal verksamhet kan göra det. Dock är det så att den ökade likvärdighet mellan skolverksamheterna i olika kommuner som en nationellt bestämd resursfördelning medför på sina håll kommer att innebära brister i anpassning till lokala behov, både uppåt och nedåt.

Jämfört med att finansiera skolverksamheten inom ramen för en nationell resursfördelningsmodell går det att argumentera för att bindande miniminivåer är *mer* inkräktande på den kommunala självstyrelsen. I den första varianten flyttas ju själva uppgiften att tilldela resurser till skolan från kommunerna till staten. Det är i strikt mening bara en förändring i uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Men inom ramen för den nya uppgiftsfördelningen har kommunerna kvar sin självstyrelse. I denna variant har kommunerna kvar uppgiften, men är bundna till en av staten beslutad miniminivå på tilldelningen. Det är, enligt utredningens uppfattning, en större inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

*Ett sektorsbidrag för undervisningskostnaden kan bidra till mer likvärdiga förutsättningar för skolans kärnverksamhet*

Ett sektorsbidrag för undervisningskostnaden kan ses som en nivåjustering av den nationella resursfördelningsmodellen i den första varianten, i syfte att endast spegla skillnader i behov av undervisningsresurser mellan olika kommuner. Därmed delar varianten i flera avseenden samma principiella för- och nackdelar med den första varianten.

En särskild fördel med den här varianten är dock att ett sektorsbidrag för undervisningskostnaden mer träffsäkert är inriktat på den del av skolverksamheten där staten har sitt främsta berättigade intresse av att vilja jämna ut förutsättningarna mellan olika kommuner. Det är undervisningen som lägger grunden för elevernas livschanser och för Sverige som kunskapsnation. Därmed är bristande likvärdighet och kvalitet i undervisningen särskilt bekymmersamt. Om staten kan säkerställa en mer ändamålsenlig resursfördelning till undervisningen på kommunnivå är mycket vunnet. Vidare finns inte lika stora naturliga variationer i kostnader för undervisning som för skolverksamheten i övrigt. Som vi har belyst tidigare kan kostnaden för skolan variera påtagligt mellan olika kommuner exempelvis på grund av lokalernas ålder och redovisningsprinciper. Men variationsskapande faktorer av samma ekonomiska betydelse finns inte när det gäller undervisningskostnaderna. Det talar för att ett sektorsbidrag för undervisningen skulle löpa mindre risk att under- eller överkompensera kommunerna i relation till deras verkliga behov.

Undervisningen i skolan sker dock inte i ett vakuum, utan är beroende av skolans andra verksamheter för att fungera. På det sättet kan variantens fördel också vara en nackdel. Om kommunerna fortsatt ska ansvara för till exempel elevhälsa och lärverktyg, som bägge utgör viktiga förutsättningar för undervisningen, finns risk att det statliga sektorsbidraget inte får den reella effekt på undervisningen som uppnås i den första varianten. Därmed kan det övervägas att vidga sektorsbidraget till att även omfatta andra kostnadsposter än undervisningskostnaden, men då blir skillnaden gentemot den första varianten mindre.

En annan väsentlig nackdel med varianten är att den befäster den sammanblandning av kommunala och statliga resurser i skolverksamheten som redan finns i dag, om än på tydligare grunder. Som utredningen visar i kapitel 6 har de statliga och kommunala resurserna till skolan varierat – och samvarierat – över tid. Även om ett sektorsbidrag för undervisningskostnaden inte bör kunna användas av kommunerna för att finansiera andra delar av utbildningen är det inte alltid självklart vilka kostnader som hör till undervisningen. Det kan leda till att kommuner anpassar sin egen resurssättning av skolan utifrån hur mycket resurser de får via det statliga sektorsbidraget för undervisningskostnaden.

När ansvaret för de ekonomiska förutsättningarna för skolverksamheten är delat mellan staten och kommunerna finns vidare ingen aktör som kan ta ett ekonomiskt helhetsansvar. Då uppstår risken att staten och kommunerna alltjämt kommer att skylla på varandra för brister i den ekonomiska resurssättningen av skolan. I sin tur kan det påverka medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande i fråga om skolans resurser negativt.

Eftersom undervisningskostnaden utgör en så stor andel av skolverksamhetens totala kostnad skulle ett sektorsbidrag av det här slaget kräva en skatteväxling mellan kommun och stat. Även om den skulle vara mindre omfattande än i den första varianten, så kommer den alltjämt att vara komplicerad att genomföra. Detta är också en nackdel med varianten.

En försvårande omständighet med varianten är att den, i likhet med den första varianten, skulle ge upphov till omfattande omfördelnings effekter vid förändringsögonblicket. Mönstret är detsamma som vid det fullgångna förstatligandet (se kapitel 13), men nivån på effekterna är något mindre eftersom undervisningen bara utgör en del av

skolans totala kostnad. Även om dessa effekter är motiverade på lång sikt, kan de vara påfrestande för skolverksamheten i det korta perspektivet. Ett sektorsbidrag av det här slaget bör därmed fasas in kontrollerat över tid.

*Ett förstärkt likvärdighetsbidrag har begränsade effekter men är enklare att realisera*

Den sista varianten med ett förstärkt likvärdighetsbidrag är minst långtgående i form av vilken ekonomisk styrning staten ålägger kommunernas skolverksamhet. Utifrån sin begränsade omfattning är det också den enklaste varianten att genomföra. Den kan också genomföras successivt, i flera steg över tid. Varianten kräver inte, enligt vår uppfattning, en politisk känslig och tekniskt komplicerad skatteväxling utan skulle kunna finansieras genom en kombination av omläggningar av befintliga statsbidrag och kvittningar från utgiftsområde 25, där statens bidrag till det kommunalekonomiska utjämningsystemet utgör den största delen. Samtidigt skulle varianten innebära stärkta förutsättningar för en kompensatorisk resursfördelning på kommunnivån.

I varianten ingår även att staten bör ta fram rekommenderade miniminivåer för den totala tilldelningen av resurser till skolan (inklusive fördelning per skolenhet) per kommun. På så sätt skulle kommunerna få ett externt framtaget beslutsunderlag som de kan använda i sitt budgetarbete. En fördel med det är att det kan ge kommunerna bättre förutsättningar att fatta beslut om skolans resurser som bidrar till nationell likvärdighet. Det kan också öka transparensen kring beslut om tilldelning och fördelning av resurser till skolan inom kommunen, vilket kan stärka möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande från kommunmedborgarna.

En annan fördel med varianten är att den är enklare att förena med den kommunala självstyrelsen. I varianten tar staten ansvar för att säkerställa förutsättningar för en mer kompensatorisk resursfördelning mellan kommuner, men vilken tilldelning och fördelning av resurser man har inom kommunen är alltjämt ett ansvar för kommunerna själva (även om staten i den här varianten skulle ange rekommenderade miniminivåer). Denna roll ligger relativt nära hur staten i dag opererar inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Nackdelen med varianten ligger främst i den begränsade omfattningen jämfört med de andra varianterna. I varianten lämnas alltså ett stort utrymme för kommunerna att besluta om tilldelningen av resurser till skolan. Det talar för att skillnaderna utifrån vilken ambition kommunerna har alltså kommer att vara stora. Beroende på hur mycket likvärdighetsbidraget skulle förstärkas kan det också leda till vissa omställningseffekter för de kommuner som, sammantaget, får mer eller mindre resurser.

Det finns vidare en risk att en större förstärkning av likvärdighetsbidraget, utan ändrad styrning jämfört med i dag, kan leda till ett kommunalt undandragande av de egna resurserna. Enligt utredningen ökar risken för detta när kostnadstrycket stiger i kommunerna, vilket det ser ut att göra de kommande åren.<sup>29</sup>

Liksom för varianten med ett sektorsbidrag för undervisningen är det också en nackdel att varianten fortsätter att innebära en otydlighet i hur resursättningen till skolan går till, med finansiering som kommer från både staten och kommunerna.

### **Alla varianter kan leda till skillnader i resurser mellan kommunala och fristående skolor**

Som utredningen pekar på i avsnitt 17.3.3 finns det risker med att separera finansieringen av de fristående och de kommunala skolorna. Över tid riskerar en sådan separation att leda till att det uppstår alltför stora skillnader i resurserna mellan kommunala och fristående skolor. Detta är något som, enligt vår uppfattning, vore negativt för elevernas rätt till en likvärdig utbildning och bör följas noga.

Om stora, omotiverade skillnader över tid skulle utvecklas mellan kommunala och fristående skolor bör det övervägas om också resurserna till den kommunala skolan bör styras hårdare från den systemansvariga myndigheten. Detta skulle exempelvis kunna ske genom att den nationella resursfördelningsmodellen skulle bli strikt bindande för kommuner, med inga (alternativt begränsade) möjligheter att avvika vare sig uppåt eller nedåt från statens syn på resursbehovet för skolverksamheten i kommunerna. Det skulle innebära att den resursfördelningsmodell som utredningen har beskrivit i kapitel 13 skulle bli gällande även för kommunerna i ett system med stärkt statligt

---

<sup>29</sup> Valfärdskommissionen (2021): *Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*.

ansvar, men utan statligt huvudmannaskap. En sådan lösning skulle dock kräva ytterligare överväganden i förhållande till den kommunala självstyrelsen.

Det finns även andra och mjukare sätt för staten att försöka hindra att stora skillnader uppkommer mellan kommunala och enskilda huvudmän. Ett sätt är att anpassa de totala resurserna till de enskilda huvudmännen efter resurserna i den kommunala skolverksamheten. Detta skulle till exempel kunna åstadkommas om staten kompenenserade sig för sitt ansvar i relation till de enskilda huvudmännen genom årliga avdrag i det kommunalekonomiska utjämningsystemet (se avsnitt 17.3.4). Då bygger man in en naturlig spärr mot att stora skillnader uppkommer över tid.

Det är också möjligt för staten att granska kommunernas resursfördelning till skolan inom ramen för tillsyn. I ett system med stärkt statligt ansvar, men utan statligt huvudmannaskap, ser vi det också som naturligt att den systemansvariga myndigheten inom ramen för kvalitetsdialogerna analyserar hur kommunernas resursfördelning förhåller sig till den nationella resursfördelningsmodellen. Stora avvikelser bör då bli föremål för diskussion och eventuellt kunna leda till vidare åtgärder enligt tillsynstrappan. Även detta kan föranleda behov av nya överväganden i relation till den kommunala självstyrelsen.

### Utredningen förordar inte någon specifik variant

I det ovanstående pekar utredningen på ett antal olika varianter för hur staten ska kunna stärka sitt finansieringsansvar för den kommunala skolan. Vår bedömning är att staten bör förstärka sitt finansieringsansvar för de kommunala huvudmännen. Däremot vill vi inte förordna någon specifik variant. Det bör enligt vår syn vara upp till regeringen att, utifrån detta beslutsunderlag, ta ställning till vilken av dessa varianter som är mest ändamålsenlig att gå vidare med i ett skolsystem med stärkt statligt ansvar, men utan statligt huvudmannaskap. Utifrån den variant som regeringen förordar bör den närmare utformningen utredas vidare.

Vi vill dock göra ett principiellt medskick i fråga om resursfördelningen i detta alternativ i relation till olika kommuners varierande effektivitet i skolverksamheten. En likvärdig resursfördelning kommer nämligen bara att leda till en för eleverna likvärdig verksamhet

om *effektiviteten* är likvärdig mellan olika kommuner. Samtidigt pekar mycket på att det finns stora skillnader i effektivitet mellan olika kommuner.<sup>30</sup>

Vi menar att det är sannolikt att kommuner som avviker från den genomsnittliga effektiviteten åtminstone delvis kompenserar för detta i dag genom att antingen tillföra mindre eller mer resurser till skolan. Om sådana effektivitetsskillnader kvarstår efter att en ny resursfördelning har införts, där utgångspunkten är en för riket genomsnittlig effektivitet, så kan resultatet bli stora skillnader i undervisningskvalitet. Detta understryker behovet av statliga insatser för att utjämna skillnaderna i skolverksamhetens effektivitet mellan olika kommuner, i synnerhet om regeringen vill gå vidare med någon av varianterna som innebär en striktare ekonomisk styrning av den kommunala skolan.

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

**Utredningens bedömning:** Även i ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan, men utan att ta över huvudmannaskapet, bör den systemansvariga myndigheten ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän. Det innebär att systemet med tilläggsbelopp också bör omfatta kommunala huvudmän. Hur detta ska gå till bör utredas vidare.

### **Systemet med tilläggsbelopp gäller bara enskilda huvudmän – även om många kommuner tillämpar liknande förfarande**

Formellt sett gäller systemet med tilläggsbelopp bara enskilda huvudmän. Men som utredningen har visat i kapitel 6 är det vanligt att ett tilläggsbeloppslignande förfarande för elever med omfattande behov av särskilt stöd även tillämpas i den kommunala skolan.

I ett system där staten, som vi har bedömt, bör ta över ansvaret för individtillägg i form av tilläggsbelopp för de enskilda huvudmännen (se avsnitt 17.3.3) innebär det att kommunerna fräntas uppgiften att ansvara för tilläggsbelopp. Detta riskerar enligt utredningens upp-

<sup>30</sup> Rådet för främjande av kommunala analyser (2022): *Effektivitet i kommuner 2022*.

fattning att få konsekvenser för förekomsten av tilläggsbelopp även i den kommunala skolan.

### **Vid ett fullgånget förstatligande är det den systemansvariga myndigheten som ansvarar för tilläggsbelopp**

I kapitel 13, som behandlar de ekonomiska resurserna till skolan vid ett fullgånget förstatligande, är det den systemansvariga myndigheten som ansvarar för beslut om och finansiering av tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd både hos den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen. Delvis är det en konsekvens av grundpremisen för ett fullgånget förstatligande, nämligen att kommunernas roll både som styraktörer och huvudmän för skolan upphör. Men det finns även andra skäl som talar för att det är klokt att samla ansvaret för tilläggsbelopp hos den systemansvariga myndigheten. Inte minst handlar det om att tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd, enligt gällande regelverk, ska vara individuellt bestämt och kräver en prövning i varje enskilt fall. Att samla ansvaret för dessa hos en aktör, snarare än 290, kan därmed på goda grunder antas leda till en större enhetlighet, transparens och rättssäkerhet i tillämpningen.

I samma kapitel gör vi även bedömningen att systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör ses över i särskild ordning. Det finns, enligt vår uppfattning, flera frågor som inte har med tillämpningen av regelverket att göra, utan med regelverket i sig, som bör belysas närmare. Det handlar bland annat om reglerna för tilläggsbelopp i relation till resursskolor, hur statistikinsamlingen och möjligheten till utvärdering kan förbättras och vilka möjligheter till överklagande av tilläggsbelopp som bör finnas för huvudmännen (se avsnitt 13.1.9).

### **Den systemansvariga myndigheten bör ansvara för tilläggsbelopp även i detta alternativ**

De argument som har framförts för att ansvaret för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör ligga på den systemansvariga skolmyndigheten är även giltiga i ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan, men utan att ta över huvudmannaskapet.



I detta alternativ är dock grundpremissen annorlunda, eftersom den systemansvariga myndigheten endast har det fulla resursfördelningsansvaret för de enskilda huvudmännen.

Även med beaktande av den skillnaden anser vi att det finns goda skäl för att den systemansvariga myndigheten bör ansvara för beslut om och finansiering av tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd även i förhållande till kommunala huvudmän. Sådana tilläggsbelopp kräver individuell prövning och det vore, enligt utredningens uppfattning, olyckligt om det utvecklades olika praxis för olika huvudmän i fråga om hur elever med omfattande behov av särskilt stöd ska få dessa tillgodosedda. I sak innebär det även att vi bedömer att systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör breddas till att också legalt omfatta de kommunala huvudmännen.

Det finns dock flera frågor med anledning av en sådan förändring som behöver utredas vidare. Det handlar till exempel om hur staten ska kompensera sig för sitt utökade åtagande att ansvara för tilläggsbelopp för alla huvudmän. En annan fråga som bör analyseras är om den systemansvariga myndigheten, i likhet med kommunerna i dag, bör kunna neka tilläggsbelopp med hänvisning till att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår.

Därmed är utredningens samlade bedömning i den här frågan att den systemansvariga myndigheten bör ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän. Det innebär att vi bedömer att systemet med tilläggsbelopp också bör omfatta kommunala huvudmän. Hur detta ska gå till bör dock utredas vidare.

## 17.4 Lärares och skolledares kompetens

### 17.4.1 Staten bör även i detta alternativ ta ett större ansvar än i dag för lärares och rektorers professionsutveckling

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet bör det fortsatt vara huvudmannens ansvar att se till att personalen får kompetensutveckling. För offentligt anställd personal samt personal som är anställd av en utbildningsanordnare som fullgör uppgifter

på entreprenad inom kommunal vuxenutbildning, bör detta ansvar vara kommunernas. För personalen i fristående skolor bör ansvaret vara de enskilda huvudmännens.

Liksom i alternativet med ett fullgånget förstatligande bör staten dock, inom ramen för sitt systemansvar för skolan, öka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Det ökade ansvarstagandet bör gälla alla lärare och rektorer, även de som arbetar vid fristående skolor.

Det aktuella förslaget om professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare innebär ett tydligt steg i riktning mot ett ökat ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Staten bör bygga vidare på professionsprogrammets ramverk. Den systemansvariga myndigheten bör därför få till uppgift att säkerställa att det finns ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet för lärares och rektorers professionsutveckling.

Statens ökade ansvarstagande bör fokusera på att säkra insatser för den kompetensutveckling som syftar till att öka lärares och rektorers yrkesskicklighet. Ansvaret för den kompetensutveckling som relaterar till verksamhetens behov bör ligga kvar hos huvudmannen. Staten kan bidra genom att fortsätta utveckla fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser, som är viktiga redskap för det systematiska kvalitetsarbetet.

Staten bör också verka för att öka lärar- och rektorsprofessionernas inflytande över och ansvar för sin professionsutveckling. Inflytandet bör gälla såväl för professionen som helhet som för individen. Om regeringen bedömer att individens inflytande och ansvar bör stärkas genom ändringar i skollagen bör en utredning tillsättas för att utreda det.

Vidare bör staten säkerställa lärares och rektorers möjligheter till finansiering av kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten. Regeringen bör därför fortsätta på den inslagna vägen med ett samlat statsbidrag för fortbildning, och på ett tydligt sätt knyta detta till professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling. Nivån på statsbidraget bör ses över löpande i relation till behoven.

Dessutom bör möjligheten till finansiering för lärares och rektorers långsiktiga, yrkesutvecklande kompetensutveckling som utgår från individen stärkas. Staten bör därför säkerställa lärares och rektorers möjligheter att ta del av insatser inom professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling med finansiering från omställningsstudiestödet:

- Alla insatser inom professionsprogrammet bör vara allmänt sökbara för de individuella lärare och rektorer som omfattas av professionsprogrammet, oavsett om de tas fram som uppdragsutbildning eller erbjuds i ett öppet utbud.
- Poänggivande kurser bör utformas så att de ger rätt till studiemedel enligt studiestödslagen. Det bör gälla både sådana insatser som föreslås ingå i professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling, och sådana insatser som föreslås vara meriterande inom professionsprogrammet.
- Rådet för professioner i skolväsendet bör ges möjlighet att bidra med kunskap om vilken utbildning och kompetensutveckling som kan stärka lärares och rektorers utveckling i yrket, antingen till Centrala studiestödsnämnden (CSN) eller till berörda omställningsorganisationer.
- Den systemansvariga myndigheten bör ansvara för att följa upp och utvärdera hur väl omställningsstudiestödet fungerar avseende fort- och vidareutbildning för skolans yrkesgrupper.

I alternativet med ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet bör det fortsatt vara huvudmannens ansvar att se till att personalen får kompetensutveckling. För offentligt anställd personal samt personal som är anställd av en utbildningsanordnare som fullgör uppgifter på entreprenad inom komvux, bör ansvaret vara kommunernas. För personalen i fristående skolor bör ansvaret vara de enskilda huvudmännen.

Som framgår av kapitel 14 bedömer utredningen att staten vid ett fullgånget förstatligande, inom ramen för sitt systemansvar, bör ta ett större ansvar än i dag för lärares och rektorers professionsutveckling.

I alternativet med ett förstärkt statligt ansvar där staten inte tar över huvudmannaskapet för skolan kommer kommunerna att kvarstå som huvudmän. Dagens situation med huvudmäns varierade förut-

sättningar och kapacitet kommer då i stor utsträckning att finnas kvar. Vi anser därför att staten, även i detta alternativ, bör ta ett större ansvar än i dag för lärares och rektorers professionsutveckling. Liksom vid ett fullgånget förstatligande bör staten bygga vidare på det aktuella förslaget om professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Utvecklade resonemang och argumentation finns i kapitel 14.

Utredningen anser att statens ökade ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling kan få ännu större betydelse i detta alternativ, än vid ett fullgånget förstatligande, eftersom det i skolsystemet fortsatt kommer att finnas ett stort antal styraktörer. Med ett nationellt ramverk för professionsutveckling bör fler lärare och rektorer få tillgång till kompetensutveckling som är relevant för yrkesutvecklingen, oavsett den egna huvudmannens kapacitet.

Även i övrigt överensstämmer våra bedömningar av vad ett större ansvar bör innebära med de bedömningar vi lämnar i kapitel 11–16 om ett fullgånget förstatligande.

#### 17.4.2 Staten bör även i detta alternativ stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet bör staten stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskaper och erfarenheter som lärare utvecklar i olika professionsutvecklande insatser bidrar till att utveckla undervisningen. Staten bör därmed främja lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling så att fler lärare än i dag får möjlighet att delta antingen i praktiktäna forskning eller i annan systematisk utveckling av undervisningen.

Regeringen bör därför fortsätta stödja försöksverksamheten för praktiktäna forskning (ULF) som nu förlängts till 2024 som en övergång till permanent verksamhet.

Högre krav bör också ställas på huvudmän att medverka i samverkan om forskning och utveckling samt verksamhetsförlagd utbildning (vfu). Detta bör gälla både kommunerna och de enskilda huvudmännen. Om kraven ska regleras som en skyldighet i skollagen bör det utredas.

Forskning om kommunal vuxenutbildning (komvux) sker i dag i begränsad omfattning. Alla aktörer som på något sätt ansvarar för, eller samverkar om, forskning och utveckling i skolan, bör därför uppmärksamma komvux i högre utsträckning än i dag.

Vidare bör den systemansvariga myndigheten få till uppgift att möjliggöra att fler lärare får utveckla och dokumentera beprövad erfarenhet. Myndigheten bör därför ge stöd för systematisk kollegial utveckling, utprovning av undervisningsmetoder och dokumentation av dessa. För att stödet ska bli verkningfullt bör det byggas in i professionsprogrammet. Myndigheten bör också främja lärares möjligheter att sprida den utvecklade och dokumenterade beprövade erfarenheten. I sitt stöd och sina främjande insatser för det systematiska undervisningsutvecklande arbetet bör myndigheten särskilt fokusera på huvudmän och skolenheter med svaga förutsättningar för detta, exempelvis i glesbygd.

I kapitel 14 understryker utredningen att den kunskap och de erfarenheter som lärare utvecklar inom olika professionsutvecklande insatser måste införlivas i skolpraktiken för att de ska komma eleven till del. Vid ett fullgånget förstatligande bedömer vi att staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskaper och erfarenheter som lärare utvecklar i olika professionsutvecklande insatser bidrar till att utveckla undervisningen. Vi gör samma bedömning i fallet med ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannskapet. Utvecklade resonemang och argumentation finns i kapitel 14.

Som ett led i stödet för ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling bör staten främja lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling så att fler lärare än i dag får möjlighet att delta antingen i praktiknära forskning eller i annan systematisk utveckling av undervisningen. Detta bör bland annat innebära högre krav på huvudmän att medverka i undervisningsutvecklande forskning och utveckling samt vfu, och att den systemansvariga myndigheten får till uppgift att stödja lärare i att utveckla och dokumentera beprövad erfarenhet.

Statens stödjande och främjande insatser är inte minst viktiga i detta alternativ, där de kommunala huvudmännen kommer att finnas kvar. Insatserna kan då utgöra ett verktyg för staten att utjämna den variation i förutsättningar för undervisningsutvecklande arbete som

finns mellan olika huvudmän. Detsamma gäller högre krav på huvudmännen att medverka i samverkan mellan skolan och andra statliga aktörer, exempelvis högskolor och universitet, även om detta alternativ inte erbjuder den fördel som en statlig huvudman möjligen skulle kunna ge när det gäller att underlätta samverkan.

Sammantaget anser vi ändå att statens insatser kan bidra till att underlätta arbetet med ett systematiskt undervisningsutvecklande arbete.

### **17.4.3 Staten bör även i detta alternativ säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa inom komvux**

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet bör staten säkerställa att lärare inom kommunal vuxenutbildning (komvux) har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna, enligt komvux särskilda förutsättningar. Behov finns både av starkt generell didaktisk kompetens avseende komvux och vuxnas lärande, och av specialiserad didaktisk kompetens på området.

Universitet och högskolor med examenstillstånd för ämnes- och yrkeslärarutbildningar bör därför se till att dessa utbildningar förbereder alla studenter för att undervisa inom komvux.

Vidare bör den systemansvariga myndigheten säkerställa att kompetensutvecklingsutbudet som myndigheten ansvarar för innehåller insatser som är relevanta för lärare inom komvux, enligt de didaktiska krav som skolformen ställer.

I alternativet med ett fullgånget förstatligande av skolan gör utredningen bedömningen att staten bör säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna, enligt komvux särskilda förutsättningar. Behov finns både av starkt generell didaktisk kompetens avseende komvux och vuxnas lärande, och av specialiserad didaktisk kompetens på området.

Vi gör motsvarande bedömning gällande alternativet med ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet. Utvecklade resonemang och argumentation finns i kapitel 14.

I detta alternativ kommer kommunerna fortsatt att vara huvudmän för komvux. Möjligen är statliga insatser för att stärka undervisningskompetensen i komvux då av ännu större betydelse än vid ett fullgånget förstatligande, eftersom statliga insatser kan kompensera för kommuners olika kapacitet för att på egen hand initiera kompetensutveckling som är relevant för lärare inom komvux.

#### 17.4.4 Den systemansvariga myndigheten bör även i detta alternativ få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannskapet bör staten, inom ramen för sitt systemansvar, öka sitt ansvarstagande för kompetensförsörjningen till skolan.

Den systemansvariga myndigheten bör därför få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. I ansvaret bör ingå att ha överblick över skolans kompetensbehov, samverka med relevanta aktörer och stödja skolans huvudmän i den strategiska kompetensförsörjningen.

Myndigheten bör

- ansvara för prognoser över behovet av lärare och förskollärare och bredda dessa till att också innefatta analyser av skolans kompetensbehov utöver lärare. Vidare bör den systemansvariga myndigheten klarlägga vilka yrkesroller som behövs i skolor och i verksamheter inom kommunal vuxenutbildning (komvux) utöver lärare och skolledare, vilka kompetenskrav som bör ställas på dem samt om krav på kvalifikationer i form av viss utbildning bör ställas för dessa yrkesroller.
- samverka med andra relevanta myndigheter och aktörer, till exempel universitet och högskolor, om kompetensförsörjningen till skolan samt samla, sammanställa och tillgängliggöra information från dessa aktörer.

- stödja skolans huvudmän i arbetet med strategisk kompetensförsörjning, i synnerhet i perioder då elevantalen fluktuerar. Stödet bör särskilt fokusera på områden där huvudmän, skolenheter och verksamheter har svåra förutsättningar för rekrytering, exempelvis utsatta områden och glesbygd.
- genomföra insatser för lång- och kortsiktig kompetensförsörjning till skolan samt ta fram förslag till insatser för kompetensförsörjningen till skolan på nationell och regional nivå. Insatser för att öka läraryrkets attraktionskraft bör utgå från prognoserna över behovet av lärare och förskollärare, och omfatta skolformer, ämnen och lärarkategorier där brist beräknas uppstå.

Vid ett fullgånget förstatligande bedömer utredningen att staten i högre grad än i dag behöver ta ett sammanhållet ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. Som ett led i detta bör den systemansvariga myndigheten få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. Anledningen är att det i dag till viss del saknas en statlig aktör med ett tydligt utpekat uppdrag för detta arbete. I stället är ansvaret fördelat på många aktörer, där var och en har sin roll.

Vi gör motsvarande bedömning för ett system med ett förstärkt statligt ansvar där staten inte tar över huvudmannaskapet.

Den systemansvariga myndighetens insatser bör även i detta alternativ omfatta såväl ett långsiktigt perspektiv som ett mer kortsiktigt "här och nu"-perspektiv. På så sätt kan myndigheten både erbjuda stöd till huvudmännens lokala kompetensförsörjningsarbete, och bidra till långsiktiga satsningar på exempelvis utbildning och kompetensutveckling. Utvecklade resonemang och argumentation finns i kapitel 14.

Eftersom kommunerna som huvudmän finns kvar i detta alternativ, och antalet aktörer därmed är större, anser utredningen att den systemansvariga myndigheten i detta alternativ möjligen kan göra ännu mer nytta än vid ett fullgånget förstatligande av skolan.



### 17.4.5 Lärarlegitimationen bör även i detta alternativ utvärderas i relation till reformens syften

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet bör regeringen tillsätta en utredning som utvärderar om lärarlegitimationen i dess nuvarande utformning i tillräcklig utsträckning bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen.

Utredningen bör också ta ställning till om det finns skäl att göra justeringar för att förbättra förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig handläggning av lärarlegitimationsärenden. I frågan om handläggning är ett alternativ till utredning att regeringen i stället lämnar i uppdrag till den systemansvariga myndigheten att se över handlägningsprocesserna.

Utredningen bör tillsättas vid en tidpunkt när regeringen bedömer att det är möjligt att dra slutsatser om införandet av krav på lärarlegitimation har bidragit till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen.

I kapitel 14 gör utredningen bedömningen att regeringen bör tillsätta en utredning som utvärderar om lärarlegitimationen i dess nuvarande utformning i tillräcklig utsträckning bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen. En sådan överyn skulle kunna ge värdefull kunskap om förutsättningarna för en skola av hög kvalitet och för ett attraktivt läraryrke. Vi bedömer att en sådan utredning bör tillsättas även i alternativet med ett system med ett förstärkt statligt ansvar där staten inte tar över huvudmannaskapet.

Denna utredning bör även ta ställning till om det finns skäl att göra justeringar för att förbättra förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig handläggning av lärarlegitimationsärenden. En sådan överyn skulle kunna genomföras oberoende av en utvärdering av lärarlegitimationsreformen. Ett alternativ till utredning är i det fallet att regeringen i stället lämnar i uppdrag till den systemansvariga myndigheten att se över handlägningsprocesserna.

Utvecklade resonemang och argumentation finns i kapitel 14.

## 17.5 Skolmyndigheter

### 17.5.1 En ny skolmyndighet bör även i detta alternativ införas med ett systemansvar för skolan

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör en ny skolmyndighet införas med ett generellt systemansvar för skolan. Den nya myndigheten bör arbeta med såväl styrning som stöd till hela skolsystemet, det vill säga både till offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning samt till fristående skolor. Den bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan gör utredningen bedömningen att två nya skolmyndigheter bör införas: en systemansvarig myndighet och en myndighet med huvudmannaansvar, se kapitel 16.

I ett system där staten förstärker sitt ansvar men huvudmannaskapet ligger kvar hos kommunerna och de enskilda huvudmännen, finns inget behov av en statlig myndighet med huvudmannaansvar (förutom för specialskolan och sameskolan där huvudmannaskapet inte förändras jämfört med i dag, se avsnitt 17.5.2 och 17.5.3) Där-  
emot är behovet av en ny skolmyndighet som arbetar med såväl styrning som stöd till hela skolsystemet i princip detsamma. Motiven för en sammanhållen systemansvarig myndighet framgår av avsnitt 16.2.1. I detta alternativ med fler offentliga huvudmän anser vi att styrkan i motiven ökar.

Vi gör alltså bedömningen att en ny skolmyndighet bör införas även i detta alternativ, med ett generellt systemansvar för skolan. Den bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

I nedanstående avsnitt nöjer vi oss med att beskriva skillnaderna för den systemansvariga myndigheten i detta alternativ jämfört med i det fullgångna förstatligandet. En väsentlig skillnad är att antalet huvudmän blir detsamma som i dag i detta alternativ, det vill säga cirka 1 100 för de skolformer och verksamheter som ingår i utredningen. Jämfört med vid ett fullgånget förstatligande kommer den systemansvariga myndigheten att behöva arbeta mot 290 kommu-

nala huvudmän i stället för mot *en* statlig huvudman. Det kommer att innebära skillnader i arbetssätt vad gäller exempelvis kapacitetshöjande stöd.

### **Den systemansvariga myndighetens uppgifter kan te sig lite olika i detta alternativ jämfört med vid ett fullgånget förstatligande**

Den systemansvariga myndigheten kommer i princip att ansvara för samma uppgifter i detta alternativ som vid ett fullgånget förstatligande. Men uppgifterna kan te sig lite olika i de olika alternativen.

Den övergripande uppgiften att vara förvaltningsmyndighet för skolväsendet och därmed ha ett generellt utvecklingsansvar för skolsystemet kommer att vara densamma vid ett fullgånget förstatligande och i detta alternativ där staten förstärker sitt ansvar men inte tar över huvudmannaskapet.

När det gäller fördelningen av ekonomiska resurser till huvudmännen kommer uppgifter kopplade till det att vara annorlunda jämfört med vid ett fullgånget förstatligande. I ett eventuellt helt statligt skolsystem skulle den systemansvariga myndigheten ta över det fulla ansvaret för fördelningen av resurser. I detta alternativ handlar det om att den systemansvariga myndigheten skulle fördela resurser till enskilda huvudmän och i olika grad förstärka finansieringsansvaret för de kommunala huvudmännen (se avsnitt 17.3).

Uppgiften som rör en effektiv planering och dimensionering av utbildning kommer, enligt vår uppfattning, att utformas på liknande sätt som vid ett fullgånget förstatligande. Men den systemansvariga myndighetens ansvar för en gemensam antagningsorganisation kommer att bli mer begränsad i detta alternativ (se avsnitt 17.2.2).

Avseende tillsyn kommer den systemansvariga myndigheten i detta alternativ, där staten inte tar över huvudmannaskapet, att granska de kommunala och enskilda huvudmännen. Tillsynens karaktär bör dock, precis som vid ett fullgånget förstatligande, än mer än i dag riktas mot verksamheter med hög riskbild för att inte uppfylla kraven i lagstiftning och andra författningar.

Ansvaret för det utvecklade nationella kvalitetssystemet och de obligatoriska kvalitetsdialogerna ser inte heller riktigt ut som vid ett fullgånget förstatligande. Den systemansvariga myndigheten kommer i detta alternativ att genomföra dialoger med de kommunala och

enskilda huvudmännen, och inte med den statliga huvudmannen och dess lokala skoldistrikt.

Vad gäller följande uppgifter tror vi att de kommer att te sig väldigt likartade som vid ett fullgånget förstatligande:

- styrdokument och nationella prov
- prövning av ärenden om godkännande av enskilda huvudmän och etablering av fristående skolor
- uppföljning, utvärdering och statistik
- fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser
- det nationella professionsprogrammet
- sammanställning och spridning av kunskap om resultat av forskning samt främjande av lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling
- specialpedagogiskt stöd
- visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning och inom andra områden där det råder brist
- utredning och beslut om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan
- ett samlat informationsansvar om skolväsendet gentemot elever och vårdnadshavare
- ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan
- lärarlegitimation och meriteringssystem för legitimerade lärare.

Vissa av dagens uppgifter bör kunna integreras i andra insatser vid ett fullgånget förstatligande: kvalitetsgranskning och riktade utvecklingsinsatser. Dessa bör, enligt vår uppfattning, kunna göra det också i detta alternativ. Det nuvarande arbetet med statliga bidrag kommer inte att minska lika mycket i omfattning som vid ett fullgånget förstatligande av skolan.

På grund av att den systemansvariga myndigheten på övergripande nivå kommer att ansvara för samma uppgifter gör vi ingen annan uppskattning av antalet anställda eller kostnaderna för myndigheten

i detta alternativ jämfört med vid ett fullgånget förstatligande. Utförandet av några uppgifter, till exempel tillsynen och de obligatoriska kvalitetsdialogerna, kommer att bli mer omfattande i detta alternativ än vid ett fullgånget förstatligande beroende på att det finns 290 kommunala huvudmän i stället för *en* statlig huvudman. Samtidigt skulle tillsynen och dialogerna, även vid ett fullgånget förstatligande, sannolikt inte bara rikta sig mot den statliga huvudmannen utan också mot dess lokala skoldistrikt. Därför skulle tillsynen och dialogerna i praktiken inte ske gentemot bara en offentlig huvudman. I det andra alternativet kommer utförandet av andra uppgifter i stället att bli mer begränsat, exempelvis avseende den systemansvariga myndighetens ansvar för fördelningen av ekonomiska resurser.

Liksom vid ett fullgånget förstatligande anser vi att det är rimligt att den systemansvariga myndigheten bör vara en styrelsemyndighet, och att den bör ha en nationell och regional organisation. Om regeringen väljer att gå vidare med en sammanhållen systemansvarig myndighet inom ramen för detta alternativ bör myndighetens uppgifter, organisation och styrning utredas mer i detalj, precis som vid ett fullgånget förstatligande.

### 17.5.2 Huvudmannansvaret för specialskolan bör inte förändras i detta alternativ

**Utredningens bedömning:** I detta alternativ, där staten förstärker sitt ansvar men inte blir huvudman för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning, bör huvudmannansvaret för specialskolan inte förändras jämfört med i dag. Specialskolan bör fortsättningsvis vara statlig och ansvaret bör ligga kvar på Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Ansvaret för specialskolan flyttas vid ett fullgånget förstatligande över till den nya myndigheten med huvudmannansvar. I ett system där kommunerna och de enskilda huvudmännen har kvar huvudmannaskapet för förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux gör utredningen bedömningen att huvudmannansvaret för specialskolan bör fortsätta vara statligt precis som i dag.

Även i detta alternativ där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet införs en systemansvarig myndighet som ersätter Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Den del av Specialpedagogiska skolmyndighetens nuvarande uppdrag som handlar om huvudmannaansvaret för specialskolan övergår inte till den systemansvariga myndigheten. I stället gör utredningen bedömningen att ansvaret för specialskolan bör vara kvar på Specialpedagogiska skolmyndigheten som får ett mer renodlat uppdrag. Om regeringen väljer att gå vidare med en ny skolmyndighetsstruktur bör Specialpedagogiska skolmyndighetens renodlade uppgifter, organisation och styrning också utredas vidare.

### 17.5.3 Huvudmannaansvaret för sameskolan bör inte förändras i detta alternativ

**Utredningens bedömning:** I detta alternativ, där staten förstärker sitt ansvar men inte blir huvudman för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning, bör huvudmannaansvaret för sameskolan inte förändras jämfört med i dag. Sameskolan bör fortsättningsvis vara statlig och ansvaret bör ligga kvar hos Sameskolstyrelsen.

När det gäller huvudmannaansvaret för sameskolan menar utredningen att det bör ingå i myndigheten med huvudmannaansvar på samma sätt som för motsvarande skolformer vid ett fullgånget förstatligande. I detta alternativ gör vi bedömningen att huvudmannaskapet för sameskolan bör fortsätta vara statligt på samma sätt som för specialskolan. Ansvaret för sameskolan bör då ligga kvar hos Sameskolstyrelsen, som alltså inte förändras i detta alternativ.

Som vi beskriver i kapitel 16 har Sameskolstyrelsen fått kritik för sin myndighetsutövning, något som indikerar ett behov av förändring av myndigheten. Om regeringen väljer att gå vidare med detta alternativ, och behåller Sameskolstyrelsen, kan förslag som redan lagts fram av andra utredningar<sup>31</sup> och av Riksrevisionen<sup>32</sup> om ansvaret och myndighetsorganisationen för sameskolan beredas vidare i det sammanhanget.

<sup>31</sup> SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*. SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>32</sup> Riksrevisionen (2017): *Samisk utbildning – dags för en omstart*. RiR 2017:15.

## 17.6 Fler möjligheter till ett ökat statligt ansvarstagande för komvux

### 17.6.1 Staten bör i detta alternativ vidta åtgärder för att höja kvaliteten på utbildning på entreprenad inom komvux

**Utredningens bedömning:** Staten bör vid ett ökat statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap, vidta åtgärder för att höja kvaliteten på och utveckla styrningen av utbildning på entreprenad. Åtgärder som bör vidtas är att

- ge visst stöd till huvudmännen om att lägga ut utbildning på entreprenad samt om en ändamålsenlig styrning och uppföljning av utbildningen
- se över hur regelverket kan justeras för att ställa ytterligare kvalitetskrav på de enskilda utbildningsanordnarna.

Dessutom bör, även i detta alternativ, rektorn för utbildningen finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren.

### Det finns skillnader mellan huvudmän i hur man använder möjligheten att lägga ut utbildning på entreprenad

Det är i dag möjligt för en huvudman att välja att överlämna utbildning inom komvux på entreprenad. Huvudmannen överlämnar i så fall uppgifter till en enskild utbildningsanordnare men behåller huvudmannskapet och det övergripande ansvaret för kvaliteten i utbildningen.<sup>33</sup> Inom komvux är det vanligt att huvudmän använder denna möjlighet. År 2021 var det 51 procent av alla kursdeltagare inom komvux (exklusive komvux som särskild utbildning<sup>34</sup>) som studerade hos enskilda utbildningsanordnare.<sup>35</sup> Men det finns en stor variation över landet och mellan kommuner.

<sup>33</sup> 23 kap. 2 och 5–8 §§ skollagen samt 1 kap. 4 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

<sup>34</sup> Den 2 juli 2023 byter komvux som särskild utbildning namn till komvux som anpassad utbildning på grundläggande respektive gymnasial nivå.

<sup>35</sup> Skolverket (2022): *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2021*.

Samtidigt är det inte reglerat i skollagen *hur* utbildningen kan överlämnas på entreprenad. Huvudmannen väljer alltså själv hur detta görs och vilka krav som ställs. Det är vanligt att kommunen upphandlar utbildning hos en enskild utbildningsanordnare, enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).<sup>36</sup> Men det har också blivit vanligare att huvudmän använder någon form av valfrihetsystem med ett auktorisationsförfarande, bland annat för att undvika kravet på tidsatta avtal inom LOU som skulle kunna begränsa långsiktiga satsningar. Vissa kommuner väljer i stället att använda sig av regelverket i LOU på grund av att de vill undvika de oklarheter som finns kring auktorisationsförfarandet och risken för överetablering.

Som utredningen beskriver i avsnitt 5.4.5 är rättsläget för upphandling och auktorisation i nuläget oklart. En fråga är om utbildning måste upphandlas eller inte, och hur EU-rätten ska tolkas i detta avseende. Enligt regeringen bör tolkningen avgöras i rättstillämpningen.<sup>37</sup> Oklarheten kring ett auktorisationsförfarande rör i stället det rättsliga stödet i svensk lagstiftning, även om det har bedömts att det troligtvis är förenligt med svensk rätt. Men önskemål finns om att det får en tydlig författningsreglering.<sup>38</sup>

Av utredningens resonemang i avsnitt 15.1.4 framgår att ett befintligt regelverk, vid en oklar rättstillämpning, först kan behöva prövas innan det eventuellt ändras. Om man ska få till stånd en tydligare rättstillämpning behöver huvudmän och andra berörda agera så att olika områden blir prövade. För att klargöra rättsläget kan rättsprocesser behöva drivas. Men detta kan vara både tids- och kostnadskrävande. Dessutom behöver de rättsliga instanserna bevilja prövningstillstånd så att slutligen Högsta förvaltningsdomstolen och till sist även EU-domstolen kan lämna prejudikat.

### **Det krävs kompetens för att lägga ut utbildning på entreprenad, men den kompetens som finns varierar**

Som utredningen beskriver i avsnitt 5.4.5 krävs att huvudmännen har kapacitet och kompetens för att lägga ut utbildning på entreprenad. Denna kompetens skiljer sig åt gentemot den kompetens som krävs för

---

<sup>36</sup> Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

<sup>37</sup> Prop. 2019/20:127 *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad*.

<sup>38</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.



att styra utbildning i egen regi. För att lägga ut utbildning på entreprenad behövs kunskap om komvux men också om hur upphandling eller auktorisation kan göras och hur uppföljning kan utformas. Även om generell juridisk kompetens och upphandlingskompetens ofta finns hos kommunerna, är upphandling av utbildning en mer komplex process än exempelvis upphandling av varor. För mindre kommuner är det en särskilt stor utmaning att lägga ut utbildning på entreprenad, eftersom de kan sakna särskilda resurser för att upphandla och följa upp utbildningen.

Ramavtal får normalt som längst gälla fyra år. Det gör att upphandling av komvuxutbildning kan göras så sällan som vart fjärde år. Om upphandling av utbildning sker så pass sällan är det rimligt att anta att det är svårt för kommuner att bygga upp sin kompetens. När en kommun i stället väljer att använda ett auktorisationssystem inom komvux sker auktorisationen bara vid enstaka tillfällen. Därmed är det vid ett sådant förfarande inte ens säkert att det finns tidigare erfarenheter i kommunen att utgå från.

#### *Upphandlingar överklagas ofta vilket påverkar utbildningen*

Eftersom processen att upphandla utbildning inom komvux är komplex och kräver särskild kompetens är det inte ovanligt att upphandlingar överklagas. Det kan också handla om stora ekonomiska värden som står på spel. När det är svårt att utvärdera kvalitet tenderar pris att bli avgörande i upphandlingarna.

Överklaganden blir kostsamma och tar tid, vilket gör att utbildningar inte kan starta enligt plan. I praktiken blir det elevernas tillgång till utbildning som påverkas om avtal inte kan tecknas.

#### *Brist på etablering eller överetablering av enskilda utbildningsanordnare kan påverka utbildningen*

Det finns stora skillnader över landet i hur mycket utbildning som läggs ut på entreprenad inom komvux. Men förutsättningarna att använda denna möjlighet varierar också mellan kommuner. Det finns ibland en brist på etablering av enskilda utbildningsanordnare. I andra fall är det snarare fråga om en överetablering, framför allt vid ett auktorisationsförfarande.

Mindre kommuner kan ha svårt att få in anbud i sina upphandlingar, eftersom elevantalet är litet. En sådan brist på etablering kan få en negativ effekt på det utbud som eleverna erbjuds om inte kommunen lyckas anordna utbildningen på annat sätt.

För att komma ifrån upphandlingsprocessen väljer flera kommuner att auktorisera enskilda utbildningsanordnare i ett valfrihets-system. En svårighet med detta är risken för överetablering – att det finns fler enskilda utbildningsanordnare som erbjuder utbildningen än vad som behövs sett till elevunderlaget. Detta är en följd av att en kommun inte kan neka en utbildningsanordnare som uppfyller auktorisationsvillkoren. Överetablering kan i dessa fall leda till att resurser inte används effektivt. I vissa fall riskerar enskilda utbildningsanordnare att under pågående utbildning gå i konkurs på grund av för få elever. När utbildning i ett auktorisationssystem bedrivs hos många enskilda utbildningsanordnare blir dessutom kommunernas uppföljningsskyldighet omfattande. Överetableringens konsekvenser kan därmed påverka elevernas utbildning. Men överetablering medför inte per automatik att den utbildning eleverna får inte håller en god kvalitet.

*Avtalen är allmänt hållna och olika krav kan medföra att elever inte får tillgång till en likvärdig utbildning*

Skolinspektionens granskningar visar att de avtal som finns för utbildning på entreprenad ofta är allmänt hållna och inte ger stöd för styrning och uppföljning av utbildningen. Kvalitetskrav anges inte heller i tillräcklig omfattning.<sup>39</sup> Det är en utmaning att formulera styrning i avtal, och att ställa krav utifrån kvalitetsaspekter. Men att avtalen är väl utformade är viktigt eftersom huvudmannens möjlighet att följa upp och styra verksamheten är begränsad till vad som framgår av avtalet under en avtalsperiod. Avtalen får inte heller ge några inläsningseffekter utan behöver vara tillräckligt flexibla för att utbildningen ska kunna anpassas utifrån olika individers behov. Det är inte ovanligt att upphandlingsunderlag och avtal blir mer styrande än skollagen för den enskilda utbildningsanordnaren. I utredningens kontakter med verksamma inom komvux har det framförts behov av stöd och gemensamma standarder för att bland annat skriva bra avtal.

---

<sup>39</sup> Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2018:6993. Skolinspektionen (2015): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:02.

Det finns en variation i hur kommuner väljer att definiera kvalitet och vilka krav som ska gälla. Att kommunerna bestämmer egna krav på en enskild utbildningsanordnare vid en upphandling eller auktorisation inom komvux, skiljer sig åt gentemot andra skolformer där staten avgör vad som ska krävas när en enskild huvudman ska få tillstånd att etablera sig. Samtidigt kan kraven behöva skilja sig åt mellan kommuner beroende på deras olika förutsättningar. Men detta kan också få konsekvenser för elevernas tillgång till en likvärdig utbildning.

### *Huvudmännens uppföljning av utbildning på entreprenad behöver stärkas*

Huvudmännens kompetens att följa upp utbildning på entreprenad varierar. Omfattningen av uppföljningen och hur den organiseras skiljer sig åt mellan olika kommuner. Vissa huvudmän har inte en klar bild av omfattningen av det huvudmannaskap som finns kvar hos kommunen utan uppfattar att de även har lagt över delar av ansvaret på en enskild utbildningsanordnare. Skolinspektionen har konstaterat att det finns behov av att stärka uppföljningen över lag, eftersom många huvudmän inte har övervägt hur uppföljningen behöver utformas för att åstadkomma en ändamålsenlig styrning.<sup>40</sup> Det här är särskilt viktigt eftersom det förekommer att huvudmän inte vidtar specifika åtgärder i sin uppföljning, trots att det förekommer kvalitetsproblem och till och med fusk kopplat till utbildning på entreprenad.<sup>41</sup>

### *Det finns en komplexitet kring rektorsrollen*

Som framgår av avsnitt 15.1.4 finns i dag en komplexitet kring rektorsrollen i komvux när utbildning bedrivs på entreprenad. Det är möjligt att välja om rektorn ska vara anställd av kommunen eller av den enskilda utbildningsanordnaren utifrån vissa givna förutsättningar. Dessutom kan det finnas mer än en rektor, vilket kan medföra en otydlig rektorsfunktion och styrning. Som en konsekvens av detta tenderar ansvarsförhållandet mellan huvudman och enskild utbildningsanordnare att bli otydligt.

<sup>40</sup> Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Tematisk kvalitetsgranskning*. Rapport Dnr 2018:6993.

<sup>41</sup> Andersson, Per & Muhrman, Karolina (2021): *Marketisation of adult education in Sweden*. *Journal of Adult and Continuing Education* 2021, Vol. 0(0).

## Huvudmännens kompetens när det gäller att bedriva utbildning på entreprenad behöver öka

Vid ett fullgånget förstatligande kan kompetens kring att bedriva utbildning på entreprenad samlas hos en enda huvudman – staten. I detta alternativ där kommunerna behåller huvudmannskapet behöver huvudmännens kompetens och kunskap kring utbildning på entreprenad säkras, i de fall de väljer att använda sig av detta sätt att anordna utbildning. Utredningen kan konstatera att utbildning på entreprenad fungerar förhållandevis väl hos vissa huvudmän, något som visar att det kan vara möjligt att bygga vidare på dagens entreprenadssystem. Samtidigt finns en hel del problem som vi lyft ovan och stora skillnader mellan olika kommuner.

Huvudmännen behöver generellt sett öka sin kompetens kring att lägga ut utbildning på entreprenad genom olika modeller samt styra och följa upp utbildningen. Detta skulle kunna göras genom en ökad samverkan regionalt, men också nationellt. En tänkbar möjlighet är att kommuner kan samarbeta kring att lägga ut och följa upp utbildning på entreprenad. Om detta görs samlat, finns tillgång till mer resurser och kompetens. Det är också möjligt att överlåta huvudmannskapet till en annan kommun. I avsnitt 17.6.2 beskriver vi möjligheter till regional samverkan ytterligare.

## Staten bör vidta vissa åtgärder kopplat till utbildning på entreprenad

Som framgår av föregående avsnitt har huvudmännen ett ansvar att säkra sin kompetens om utbildning på entreprenad, om de väljer att bedriva utbildningen inom komvux på det sättet. Utredningen bedömer att staten också bör vidta åtgärder för att höja kvaliteten på och utveckla styrningen av utbildning på entreprenad.

En nyligen införd förändring är att Skolinspektionen från 2022 ska genomföra tillsyn på verksamhetsnivå inom komvux, och inte bara på huvudmannanivå som tidigare. Dessutom fick Skolinspektionen i juni 2022 ett uppdrag att granska betygsrätten i komvux, bland annat hur den används i utbildning på entreprenad. Det är ännu inte möjligt att se vilka effekter den utvidgade tillsynen eller granskningen kommer att få för kvaliteten på utbildning på entreprenad. Men oavsett är tillsyn och granskning åtgärder som vidtas i efterhand, när

brister redan uppstått. Därför är det rimligt att ytterligare åtgärder vidtas för att förhindra att brister uppstår.

Eftersom de problem som lyfts i granskningar, utredningar, forskning och kontakter med verksamma inom komvux kring utbildning på entreprenad spänner över flera olika områden, är det inte rimligt att tro att det finns *en* åtgärd för att komma till rätta med problemen. Vi bedömer därför att staten bör ge visst stöd till huvudmännen och se över hur regelverket kan justeras för att ställa ytterligare kvalitetskrav på de enskilda utbildningsanordnarna. Även i detta alternativ bedömer vi att rektorn för utbildningen bör finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren, för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och anordnaren.

### *Staten bör ge visst stöd till huvudmännen*

Utifrån den problembild som beskrivs ovan drar utredningen slutsatsen att huvudmäns kompetens varierar och att det finns en alltför stor variation mellan huvudmän i hur väl styrningen av utbildning på entreprenad fungerar. Eftersom detta riskerar att påverka elevers tillgång till utbildning och också likvärdigheten i utbildningen gör vi bedömningen att staten bör ge visst stöd till huvudmännen om att lägga ut utbildning på entreprenad samt om en ändamålsenlig styrning och uppföljning av utbildningen.

I sammanhanget är det viktigt att poängtera att även om huvudmännen kan få statligt stöd är det likväl de själva som har kvar det fulla ansvaret. Huvudmän som genomför upphandlingar behöver därför säkra sin egen kompetens inom området.

I det stöd som behövs på nationell nivå till huvudmännen kring utbildning på entreprenad ingår bland annat stöd för att identifiera och beskriva behov av utbildning. Stöd behövs även för att formulera bland annat avtal som innehåller krav på kvalitet, stödjer en flexibel och individanpassad utbildning samt kan anpassas till olika behov som kan uppkomma under avtalstiden. Kopplat till ett auktorisations-system skulle det även kunna vara stöd för att definiera tydligare och mer detaljerade auktorisationsvillkor, vilket eventuellt skulle kunna motverka överetablering med inställda kurser och möjliga konkurser som konsekvens. Dessutom bör huvudmännen ges stöd för att på ett ändamålsenligt sätt styra och följa upp utbildning under en avtals-

period. En del i detta handlar också om stöd kring att vidta åtgärder om brister eller fusk upptäcks.

Stöd till huvudmännen skulle därmed kunna ges av den systemansvariga myndigheten om en sådan införs.

*Staten bör se över hur regelverket kan justeras för att ställa ytterligare kvalitetskrav på de enskilda utbildningsanordnarna*

Ett verktyg som allt oftare används som ett krav i upphandling av utbildning inom komvux är betygsrätten, det vill säga att den enskilda utbildningsanordnaren har fått tillstånd av Skolinspektionen att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg. Komvuxutredningen föreslog att betygsrätten skulle vara ett villkor för att kunna överlämna uppgifter inom komvux på entreprenad.<sup>42</sup> Regeringen har hittills inte valt att gå vidare med detta förslag. KLIVA-utredningen gjorde bedömningen att det finns principiella brister och oklarheter i reglerna om betygsrätt, vilket gör att systemet inte kan användas som utgångspunkt för en tydligare styrning och ansvarsfördelning.<sup>43</sup> Skolinspektionen skulle visserligen kunna ställa ytterligare krav i en provning av ansökan om betygsrätt från en enskild utbildningsanordnare. Men det finns en risk att kommuner i så fall förlitar sig på den statliga tillståndsgivningen och kan få bilden av att de avlastas det ansvar för kontroll och uppföljning som kommunallagen<sup>44</sup> ställer. Detta var också en risk Komvuxutredningen lyfte.

Vi menar därför att det är rimligt att det i stället är huvudmannen som ytterligare ska pröva de enskilda utbildningsanordnarna när utbildningen läggs ut på entreprenad för att inte göra ansvarsfördelningen mellan stat och huvudman otydlig.

En möjlighet är att ytterligare reglera hur huvudmannen ska pröva och säkerställa den enskilda utbildningsanordnarens förutsättningar att bedriva en utbildning av hög kvalitet. I detta skulle ett krav exempelvis kunna vara att huvudmannen ska göra en liknande ägar- och ledningsprovning som Skolinspektionen respektive kommunen gör vid tillståndsgivning av enskilda huvudmän inom skolväsendet.<sup>45</sup> Mot-

---

<sup>42</sup> SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

<sup>43</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>44</sup> Kommunallagen (2017:725).

<sup>45</sup> 2 kap. 5–5 b §§ skollagen.

svarande prövning görs också inom yrkeshögskolan.<sup>46</sup> Kommuner har redan ett uppdrag om ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän inom förskolan. Därför bör det finnas kompetens i kommunen att göra en sådan prövning även för de enskilda utbildningsanordnare som används inom komvux. I samband med en upphandling behöver kommunerna redan i dag göra en utvidgad prövning av kompetens och systemkunskap hos den enskilda utbildningsanordnaren för att garantera kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet,<sup>47</sup> vilket är lika viktigt vid ett auktorisationsförfarande.

Utredningen bedömer därmed att staten bör se över hur regelverket kan justeras för att ställa ytterligare krav på de enskilda utbildningsanordnarna. Detta kan göras genom att ytterligare reglera hur huvudmannen ska pröva och säkerställa den enskilda utbildningsanordnarens förutsättningar att bedriva utbildningen. Skärpta krav som tar sikte på kvalitet skulle kunna bidra till att endast aktörer som uppfyller dessa krav har möjlighet att bedriva utbildning. Men det är viktigt att sådana ändringar bidrar till ett tydligare regelverk eftersom dagens reglering redan kan uppfattas som otydlig och svårnavigerad.

### *Rektorn för utbildningen bör finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren*

Vid ett fullgånget förstatligande bedömer utredningen att rektorn alltid bör finnas hos den som anordnar utbildningen för att förtydliga ansvarsfördelningen mellan den statliga huvudmannen och anordnaren (se avsnitt 15.1.4).

I detta alternativ med ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap är huvudmännen betydligt fler. Det medför ett än större behov av att tydliggöra ansvarsförhållandet mellan huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren. Vi bedömer därför även i detta alternativ att rektorn alltid bör finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren. Den enskilda utbildningsanordnaren behöver därmed ha betygsrätt, eftersom det är en förutsättning för att huvudmannen ska kunna överlämna rektors myndighetsutövning.

<sup>46</sup> 12 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan, 1 kap. 3 § förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan och Myndigheten för yrkeshögskolans föreskrifter och allmänna råd (MYHFS 2020:5) om ansökan om att anordna utbildning inom yrkeshögskolan.

<sup>47</sup> Prop. 2009/10:68 *Svenskundervisning för invandrare i folkhögskola*. Bet. 2009/10:UbU14, rskr. 2009/10:215.

I nuvarande system är huvudmännen också många och rektorsfunktionen styrs av olika huvudmäns lokalt utformade avtal. Om det inte är valbart var rektorsfunktionen ska finnas organisatoriskt, kan rektorns ansvar och ansvarsfördelningen mellan rektorn och huvudmannen i högre grad regleras i författningar. Detta bör bli tydligare för eleverna, personalen, rektorn själv och huvudmannen. Dessutom bör det underlätta för den systemansvariga myndigheten att följa upp och granska utbildningar på nationell nivå.

Det finns även i detta alternativ vissa risker med att ha rektorsfunktionen hos den enskilda utbildningsanordnaren. Precis som vid ett fullgånget förstatligande skulle rektorsfunktionen komma längre från huvudmannen. I detta alternativ skulle rektorn utöver den egna ledningen hos anordnaren också kunna få styrning både från staten och från den kommunala huvudmannen, vilket kan leda till en otydlighet i styrningen. Reglering på området skulle till viss del kunna motverka denna risk.

Även i detta alternativ är det möjligt att tänka sig att utforma och reglera rektorsfunktionen på ett helt annat sätt än i dag, i enlighet med resonemanget i avsnitt 15.1.4 vid ett fullgånget förstatligande. En sådan förändring skulle i så fall nog behöva analyseras och inkluderas i en större genomgripande översyn av skolformen, något som beskrivs i avsnitt 17.6.5.

*Skulle en annan modell för att lägga ut utbildning på entreprenad kunna användas vid ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap?*

Utredningen beskriver vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap att det kan finnas andra modeller för utbildning på entreprenad, se avsnitt 15.1.4. Den ansökningsmodell vi redogör för skulle eventuellt kunna vara möjlig även i detta alternativ där kommunerna fortsatt är huvudmän. Fler möjliga sätt att lägga ut utbildning på entreprenad skulle kunna ge kommunerna ytterligare alternativ och eventuellt undvika de utmaningar som finns i dagens system. Men det är inte säkert att det bara är en fördel för kommunerna att ha fler modeller att förhålla sig till, eftersom det ökar komplexiteten i systemet.

Det finns dock anledning att se över möjligheten att utveckla andra modeller även inom detta alternativ. Den pågående utredningen om en långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna ska bland



annat analysera behovet av en ny utbildningsmodell för yrkesutbildningar i komvux,<sup>48</sup> vilket är ett steg i denna riktning.

### 17.6.2 Staten bör i detta alternativ styra och stödja regional samverkan mellan kommuner ytterligare

**Utredningens bedömning:** Staten bör vid ett ökat statligt ansvarsstagande med oförändrat huvudmannaskap i högre utsträckning styra, stödja och stimulera regional samverkan mellan kommuner inom kommunal vuxenutbildning för en likvärdig tillgång till utbildning för alla elever. Stödet bör utformas efter kommunernas olika förutsättningar och organisation.

Den utökade samverkan bör innebära att kommuner i större omfattning planerar och bedriver utbildning tillsammans. Den bör bygga på upparbetade samverkansområden och på de primära samverkansområden som ska införas.

### Staten bör bygga vidare på dagens regionala samverkan

Utredningen konstaterar att det generellt finns en utmaning i dag för huvudmän att själva tillhandahålla ett brett utbildningsutbud inom komvux. Även möjligheten till att ge en flexibel och individanpassad utbildning samt stöd till enskilda elever varierar mellan huvudmän. Som ett sätt att öka möjligheterna till utbildning har samverkan mellan kommuner länge använts och i dag är det en central del av komvux. Samtidigt kan kommunernas olika förutsättningar, organisation och prioriteringar när det gäller komvux påverka hur samverkan fungerar. I avsnitt 5.2.3 beskrivs ytterligare hur kommunerna samverkar.

Samverkan mellan kommuner används inom komvux både för att öka tillgången till utbildning och för att samordna resurser och kompetens. Att skapa gemensamma arbetssätt, rutiner och riktlinjer i samverkan kan också ge bättre förutsättningar för ökad likvärdighet vad gäller tillgång till utbildning och för höjd kvalitet.

De senaste åren har samverkan ökat, bland annat genom statliga satsningar som regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux). Mest utvecklad är därför också samverkan rörande yrkes-

<sup>48</sup> Dir. 2022:84 *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna*.

utbildning. Kraven inom statsbidraget för regionalt yrkesvux kommer att ersättas av nya krav i skollagen på formaliserad samverkan genom de förändringar som ska tillämpas från 2025 när det gäller planering, dimensionering och erbjudande av yrkesinriktad utbildning inom komvux på gymnasial nivå. Med dessa ändringar införs också begreppet primärt samverkansområde.<sup>49</sup>

Graden av samverkan, om och på vilket sätt den är formaliserad samt vilka delar som omfattas, skiljer sig i dag mycket åt mellan olika samverkansområden. Dessa skillnader påverkar utbildningarnas förutsättningar. I samverkan mellan en stor och flera små kommuner blir ofta de stora kommunernas agerande avgörande för hur samverkan fungerar. I ett samverkansområde med kommuner av liknande storlek ser förutsättningarna annorlunda ut. Andra geografiska förutsättningar samt infrastruktur påverkar också. Eftersom komvux redan befinner sig i en regional kontext finns en god grund för samverkan att bygga vidare på.

Samverkan kan öka en likvärdig tillgång till utbildning för alla elever. Den kan även bidra till resurseffektivitet och samordnad kompetens. Därför anser vi att en ökad samverkan mellan kommuner är viktig inom fler delar av komvux än i dag. Om staten ökar sitt ansvarstagande men kommuner fortsatt är huvudmän för utbildning inom komvux, bör staten därför styra, stödja och stimulera en ökad regional samverkan.

## Utökad samverkan för att planera och bedriva utbildning

Samverkan mellan kommuner är, som utredningen beskriver ovan, mest utvecklad och formaliserad gällande yrkesutbildning inom komvux på gymnasial nivå. Denna samverkan stärks också ytterligare via kommande förändringar. Men samverkan finns dessutom inom andra områden även om den varierar och kan utvecklas mer.

Det finns flera tänkbara vinster med att kommuner samverkar om att bedriva utbildning inom fler delar av komvux. Även om övrig utbildning inom komvux är rättighetslagstiftad finns en olikvärdig tillgång till utbildning för elever, vilket beskrivs i avsnitt 5.2.3. Därför bör staten styra, stödja och stimulera samverkan så att kommuner i större omfattning planerar, bedriver och följer upp utbildning inom komvux tillsammans.

---

<sup>49</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.*

### *Utökad samverkan kan öka tillgången till utbildning*

En ökad samverkan där kommuner planerar och bedriver utbildning gemensamt kan alltså ge den enskilda individen ökad tillgång till utbildning. Det handlar till exempel om ett bredare utbildningsutbud, ett ökat antal kursstarter, ökade möjligheter till olika studieformer och studietakt samt ökade möjligheter att kombinera studier i olika skolformsdelar eller studier med arbete. Sådan samverkan och samordning kan ge vinster för kommunerna, bland annat genom att kompetens samlas och resurser används mer effektivt.

Samverkan kan också öka elevens möjlighet att ta del av utbildning även om den inte bedrivs på hemorten. I detta arbete skulle lärcentrum eller någon annan motsvarande verksamhet kunna vara en viktig del för att en elev ska kunna ta del av undervisning och få stöd under utbildningen när den finns på annan ort. Även om det i dag finns ett statsbidrag som söks av kommuner i samverkan för att stimulera utvecklingen av lärcentrum, finns det potential för fortsatt utveckling för att både öka samverkan mellan kommuner och ge eleven en ökad tillgång till utbildning. Det behövs även en tydligare beskrivning av vad lärcentrum är.<sup>50</sup>

### *Samverkan om och samordning av olika funktioner kan öka*

Det finns fler områden där staten skulle kunna styra, stödja och stimulera samverkan ytterligare. Kommuner kan skapa gemensamma funktioner och därmed dela på resurser gällande till exempel studie- och yrkesvägledning, validering, lärlingssamordning, branschsamverkan, studiehandledning, modersmålsstöd samt andra typer av stöd till elever. Dessa funktioner finns ofta nära utbildningen, vilket gör att sådan samverkan kan vara lätt att utveckla i synergi med befintliga strukturer kring utbildningen.

---

<sup>50</sup> Arbetsförmedlingen, Svenska ESF-rådet, Skolverket, Universitetskanslersämbetet, Tillväxtverket, Myndigheten för yrkeshögskolan och Folkbildningsrådet (2021): *Lärcentra för kompetensförsörjning och livslångt lärande – Behovsinventering och analys. Redovisning av uppdrag inom myndighetssamverkan för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. Dnr Skolverket 2022:212-1.

För att bygga ut den regionala samverkan mellan kommuner kan någon form av gemensam organisation eller samordningsfunktion underlätta samarbetet. I projektet Regiovux, som genomfördes med finansiering från EU:s strukturfonder med Skolverket som projektägare, var en av slutsatserna att en regional funktion är en framgångsfaktor.<sup>51</sup>

### *Samverkan vid utbildning på entreprenad*

Ett annat område där samverkan mellan kommuner kan utvecklas är vid utbildning på entreprenad. Kommuner skulle kunna lägga ut utbildning på entreprenad i samverkan, till exempel upphandla eller följa upp utbildningen tillsammans. Samverkan skulle då kunna vara ett sätt att samordna resurser, kompetens och erfarenhet. En samverkan om att lägga ut utbildning på entreprenad skulle kunna öka elevunderlaget till vissa utbildningar, vilket i sin tur kan underlätta i en situation med brist på etablering av enskilda utbildningsanordnare.

Samverkan om entreprenad sker redan i dag, men skulle kunna utvecklas ytterligare genom att fler kommuner ingår i sådan samverkan och att samverkan blir mer omfattande än i dag.

### *Fortsatt utveckling av komvux som särskild utbildning kan ske genom utökad samverkan*

Inom komvux som särskild utbildning har flera förändringar genomförts de senaste åren. Den tidigare skolformen särskild utbildning för vuxna (särsvux) har upphört och inkluderats i övriga komvux. Lagstiftningen har också på flera sätt harmoniserats.<sup>52</sup> Skolverket har haft flera uppdrag kopplade till komvux som särskild utbildning för att både ge stöd till kommunerna och öka kunskapen om skolformsdelarna.<sup>53</sup>

Det finns dock fortsatta utmaningar med att organisera och anordna utbildningen. Elevvolymerna är små och målgruppen är resurskrävande med behov av individuellt stöd och anpassningar. Andra

---

<sup>51</sup> Sweco (2019): *Slutrapport: Projekt RegioVux – processer och lärdomar från projektet*.

<sup>52</sup> Prop. 2019/20:105 *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*.

<sup>53</sup> Skolverket (2021): *Komvux som särskild utbildning – flera hinder på vägen till och under studier*. Skolverket (2021): *Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning – Att möta förändringarna inom komvux som särskild utbildning*. Skolverket (2021): *Sammanhållna yrkesutbildningar – komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå*.

utmaningar rör elevernas studiefinansiering, resor fram och tillbaka från studierna, svårigheter att kombinera studier med till exempel daglig verksamhet samt brister i bland annat kommunernas uppsökande verksamhet och studie- och yrkesvägledning gentemot målgruppen.<sup>54</sup> Flera kommuner anordnar inte alls komvux som särskild utbildning.

Kommande förändring vad gäller planering och dimensionering med krav på samverkan omfattar inte komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå. Som skäl anges bland annat att det inte finns tillräcklig tillgång till data och analyser av etableringen på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning. Dock framgår av förarbetena att utbildningen skulle gynnas av mer samverkan,<sup>55</sup> till exempel genom regionala forum för erfarenhetsutbyte.<sup>56</sup>

Mot denna bakgrund är komvux som särskild utbildning ett område där staten skulle kunna styra, stödja och stimulera samverkan mellan kommuner ytterligare.

## Staten kan styra mot utökad samverkan på olika sätt

Staten kan på olika sätt styra, stödja och stimulera en ökad regional samverkan mellan kommuner. Det kan ske genom juridisk eller ekonomisk styrning alternativt genom någon form av stöd. Beroende på vilken typ av samverkan och vad den innefattar kan olika styrning alternativt stöd vara aktuella. Samverkan mellan kommuner berör också mer än utbildningsfrågor. Vilken samverkan som är mest central att utveckla, vilken typ av styrning som behövs och vad som skulle ge störst effekt behöver därför analyseras vidare.

En viktig faktor för att få effekt och träffsäkerhet i utvecklingen av samverkan är att det finns tydliga förväntningar på innehållet i samverkan och vad den syftar till.

Stöd bör utformas efter huvudmännens olika förutsättningar och organisation samt den samverkan som redan finns i dag. För att samla erfarenheter och lärdomar är det även möjligt att utveckla samverkan via en försöksverksamhet eller i projektform. Ett förslag på försöksverksamhet ges i avsnitt 17.6.4.

---

<sup>54</sup> Skolverket (2021): *Komvux som särskild utbildning – flera binder på vägen till och under studier*. SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

<sup>55</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

<sup>56</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

## Samverkan mellan kommuner bör utgå från befintliga samverkansområden

Som beskrivs ovan finns det sedan länge uppbyggda samverkansområden inom komvux. Den reglerade samverkan i kommande förändring bygger på att kommunerna själva väljer vilka andra kommuner de samverkar med om planering, dimensionering och erbjudande av yrkesutbildning inom komvux i ett primärt samverkansområde.<sup>57</sup>

Att utgå från och bygga på befintliga samverkansstrukturer kan bidra till synergieffekter och resurseffektivitet samt förenkla kommunernas arbete. Utredningen bedömer därför att ytterligare stöd och styrning för en utökad regional samverkan bör utgå från upparbetade samverkansområden och de primära samverkansområden som ska införas. Det behöver bygga på samma princip som kommande förändring där kommunerna själva väljer vilka andra kommuner de samverkar med.

## En mer långtgående utveckling av en regional nivå kan vara en framtida väg

Utredningens bedömningar bygger på dagens system med kommuner som huvudmän och olika insatser för att stärka samverkan mellan dem. En samverkan som till stora delar är frivillig medför dock en risk att vissa kommuner ingår mer eller mindre aktivt i samverkanskonstellationer och att samverkan inte sker på lika villkor. Kommunernas olika förutsättningar, organisation och prioriteringar när det gäller komvux kan ibland vara ett hinder för samverkan. Att dela på ansvar kan också skapa en otydlighet i styrkedjan och gentemot olika aktörer.

Det finns därför fördelar med att inte begränsa sig till den kommunala nivån för att erbjuda utbildning inom komvux. En mer långtgående förändring vore att överföra ansvaret för komvux till en regional nivå. För att planera och bedriva utbildning i en regional kontext skulle det kunna vara fördelaktigt om huvudmannaskapet också finns på regional nivå. En variant av detta är de kommunalförbund som är huvudmän för komvux i dag.

Tanken om att lyfta ansvaret för komvux till en regional nivå är inte ny. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola sammanfattar ett flertal rapporter och utredningar

---

<sup>57</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.*

som har berört frågan tidigare.<sup>58</sup> Till exempel hade Ansvarskommittén 2007 tankar om att huvudmannaskapet för gymnasieskolan och gymnasial vuxenutbildning skulle regionaliseras.<sup>59</sup> OECD presenterade 2016 en analys av matchningen mellan utbildning och arbetsmarknad där de föreslog ökad regionalisering för att skapa bättre förutsättningar för planering.<sup>60</sup> En ansvarsförskjutning i denna riktning skulle dock innebära en stor reform.

### 17.6.3 Staten bör i detta alternativ ta ett större ansvar för att styra och samordna vissa utbildningar

**Utredningens bedömning:** Staten bör vid ett ökat statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap ta ett större ansvar för att nationellt styra och samordna samt stödja vissa utbildningar inom kommunal vuxenutbildning där det finns ett nationellt behov eller intresse.

### Komvux ska utgå från den enskilda individen men tillgången till utbildning varierar mellan kommuner

Komvux är en flexibel skolform som utgår från den enskildas behov och förutsättningar, vilket ställer krav på både tillgången till och organiseringen av utbildningen i exempelvis olika studieformer. Målgruppen för komvux är heterogen, med stor spridning i ålder, utbildningsbakgrund, erfarenheter, förutsättningar och mål. Utbildningen behöver därför tillhandahållas med ett sådant utbud och på ett sådant sätt att olika individer kan få tillgång till den utbildning de behöver när de är i behov av den.

Det är generellt en utmaning för huvudmän att själva tillhandahålla ett brett utbildningsutbud inom komvux samt ge en flexibel och individanpassad utbildning. Det finns i dag stora skillnader i tillgång och organisering av utbildningen inom komvux mellan olika kommuner. Det finns exempel på bristande tillgång till studier på kvällstid, distans eller deltid samt studier som erbjuds kontinuerligt

<sup>58</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

<sup>59</sup> SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

<sup>60</sup> OECD (2016): *Getting Skills Right Sweden*.

under året. Vissa utbildningar är också extra kostnadskrävande och elevunderlaget är för litet för att varje kommun ska kunna tillhandahålla utbildningen. Därför har samverkan mellan kommuner använts länge, framför allt kring yrkesutbildning. Men den regionala kontext som komvux befinner sig i kan utvecklas ytterligare, vilket vi beskriver i avsnitt 17.6.2.

### **Staten bör ta ett större ansvar för att nationellt styra och samordna vissa utbildningar inom komvux**

För vissa utbildningar är regional samverkan och den regionala kontexten inte tillräcklig. Vissa komplement till lokal och regional utbildning kan behöva erbjudas nationellt. Utredningen bedömer därför att det finns skäl för staten att nationellt styra och samordna vissa utbildningar inom komvux. Några sådana exempel ges i detta avsnitt.

#### *Utbildning på distans skulle kunna styras och samordnas av staten*

Vissa elever kan ha behov av att läsa en eller flera kurser på distans, av olika anledningar. Men för att individen ska nå sina mål behöver den utbildning och undervisning som ges vara kvalitativ. Granskningar och utredningar har visat att det finns svårigheter med distansutbildning och distansundervisning inom komvux. I Skolinspektionens granskningar konstateras att distansutbildningen inom komvux på gymnasial nivå kan utvecklas. Distansutbildningen innebär ofta självstudier i för stor omfattning och lärarens ledning av undervisningen behöver stärkas. Ofta är undervisningen inte heller tillräckligt individanpassad. Det finns behov av mer anpassningar och lärarstöd för elever.<sup>61</sup> KLIVA-utredningen nämner också att det finns bristande kvalitet och likvärdighet i distansundervisning inom komvux i svenska för invandrare (sfi).<sup>62</sup>

Skolinspektionen har uppmärksammat att det förekommer att elever hänvisas till distansundervisning som det enda alternativet om de har behov av ett mer flexibelt upplägg avseende studiestart, studie-

<sup>61</sup> Skolinspektionen (2015): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:02. Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2017:10217.

<sup>62</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.



takt och undervisning under sommaren, även om distansundervisningen som den utformats i nuläget ofta ställer krav på både självständighet och hög studiedisciplin.<sup>63</sup> För att utbildning på distans ska vara kvalitativ krävs därför att individen kan få undervisning och stöd utifrån sina behov och förutsättningar. Studie- och yrkesvägledning inför studierna är central för att individen ska kunna avgöra vilken studieform som är lämplig.

Enligt Skolinspektionen beror bristerna inom distansutbildningen delvis på att huvudmän inte ställer tillräckligt tydliga och höga krav utifrån elevernas behov och distansutbildningens specifika förutsättningar i avtal om utbildning på entreprenad. En annan förklaring är att uppföljningen av utbildningen i egen regi och på entreprenad brister. Kompetensutveckling för lärarna har inte heller erbjudits utifrån distansutbildningens specifika förutsättningar. Skolinspektionen kan konstatera att distansutbildning i flera kommuner inte heller är en prioriterad verksamhet.<sup>64</sup>

Dessa granskningar och utredningar har gjorts före eller under pandemin med covid-19. Eftersom flera verksamheter under pandemin har behövt ställa om till att undervisa mer på distans har utbildningarna utvecklats och kompetensen kring distansundervisning har byggts upp. Enligt Skolverkets uppföljningar av pandemins påverkan har de erfarenheter från distansutbildning som bedrivits under pandemin förbättrat förutsättningarna för att erbjuda och bedriva utbildning på distans inom komvux framöver.<sup>65</sup>

Tidigare har elever erbjudits utbildning nationellt mer eller mindre på distans genom bland annat Statens Skola för Vuxna (SSV) och Nationellt Centrum för flexibelt lärande (CFL). Myndigheten CFL som fanns under åren 2002–2008 hade uppgiften att utveckla och tillhandahålla vuxenutbildning på gymnasial nivå i form av distansutbildning. Dessutom skulle CFL utveckla och sprida kunskap om arbetssätt och metoder samt tillhandahålla information om internetbaserad programvara och fortbildning för lärare och skolledare.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Skolinspektionen (2015): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:02. Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2017:10217.

<sup>64</sup> Skolinspektionen (2015): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:02.

<sup>65</sup> Skolverket (2021): *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet, delredovisning 4 – Komvux*. Skolverket (2020): *Lägesbild av situationen i komvux med anledning av covid-19-pandemin – insamling vecka 41–42*.

<sup>66</sup> Förordningen (2001:1201) med instruktion för Nationellt centrum för flexibelt lärande.

När CFL lades ner överfördes uppgifter avseende visst it-stöd och vissa utvecklingsinsatser inom området till Skolverket. CFL hade 2007 fått i uppdrag att verka för att kommunerna själva skulle kunna erbjuda utbildning på distans och CFL:s distansutbildning upphörde.<sup>67</sup> Enligt KLIVA-utredningen kan omorganisationen av skolmyndigheterna ha medfört att stöd till arbetet med distansundervisning har kommit i skymundan.<sup>68</sup>

Utredningen kan konstatera att elevernas tillgång till utbildning och olika studieformer varierar beroende på kommun. Det finns också bristande kvalitet i distansutbildningen. Dessutom kommer sannolikt efterfrågan på distansutbildning att öka i och med den omställningsreform som kommer att börja genomföras under 2022.

Mot denna bakgrund anser vi att det finns ett behov av att staten tar ett större ansvar för att en kvalitativ utbildning på distans ska finnas tillgänglig kontinuerligt under året. Därför skulle detta kunna vara en sådan utbildning som det finns skäl för staten att nationellt styra och samordna. Om en sådan utbildning kan samordnas nationellt, kan vissa stordriftsfördelar förväntas, såsom att kompetens kan byggas upp för att utveckla studieformen och resurser utnyttjas mer effektivt. Utbildningen kan vara riksrekryterande och ta emot elever från hela landet. Det kan även övervägas om staten kan erbjuda prövning av kurser på detta sätt.

### *Staten skulle kunna styra och samordna utbildningar inom smala yrkesområden*

Som utredningen tidigare konstaterat finns yrkesutbildning inom komvux i en alltmer regional kontext. Vi bedömer också att denna behöver utvecklas ytterligare. Den regionala kontexten är viktig för att säkerställa ett brett utbud för den enskilda individen inom ett rimligt avstånd från hemorten. Men det finns viss yrkesutbildning som snarare behöver ses i en nationell kontext. Det kan handla om utbildningar inom så kallade smala yrkesområden där elevunderlaget inom ett samverkansområde är för begränsat för att utbildningen ska komma till stånd. Det kan också handla om yrkesutbildningar som kräver

---

<sup>67</sup> SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*. Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*. Bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.

<sup>68</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

väldigt specifika lokaler eller specifik utrustning. Även Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola konstaterade att det finns yrkesutbildningar som är dyra och kräver investeringar vilket medför att de inte alltid startas, trots att de bedöms svara mot ett nationellt behov.<sup>69</sup>

Staten bör därför ta ett större ansvar för att nationellt styra och samordna dessa utbildningar, i de fall det finns ett nationellt behov och intresse av att sådan utbildning ges. Utbildningar inom smala yrkesområden kan då vara riksrekryterande, så att elever från hela landet kan tas emot till utbildningen. Detta skulle utöka individens tillgång till utbildning och möjlighet att delta i utbildning utanför hemkommunen eller samverkansområdet. Staten skulle dessutom till exempel kunna peka ut vilka utbildningar som bör ingå i smala yrkesområden och utveckla ändamålsenliga modeller för att bedriva sådan utbildning.

Också denna fråga har varit aktuell tidigare. Flera andra utredningar har berört eller kommer att beröra frågan. Bedömningen om att nationellt samordna vissa utbildningar ligger till exempel i linje med direktivet till Utredningen om en långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna. Den utredningen ska analysera behovet av och vid behov föreslå en ny modell för yrkesutbildning inom komvux som stärker kopplingen mellan arbetsplatser och utbildning och där aktörer inom arbetslivet ges ett stort ansvar. I direktivet står även att det finns skäl att överväga om en ny utbildningsmodell bör begränsas till utbildning som leder till yrken där det råder stor brist på kompetens men där det finns få utbildningar. Enligt direktivet ska utredningen även ta ställning till om det bör införas möjligheter till riksrekrytering till vissa sammanhållna yrkesutbildningar inom komvux.<sup>70</sup> Även Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola berörde frågan om riksrekrytering och föreslog att det ska vara möjligt för Skolverket att kunna besluta om riksrekrytering för specifika sammanhållna yrkesutbildningar av nationellt intresse.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

<sup>70</sup> Dir. 2022:84 *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna.*

<sup>71</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

Eftersom frågan är under utredning lämnar vi inga vidare bedömningar annat än att staten bör ta ett större ansvar för att nationellt samordna och styra utbildningar inom smala yrkesområden och att sådana utbildningar kan vara riksrekryterande.

### **Hur staten organiserar och styr olika typer av utbildningar kan se olika ut**

För statens styrning och samordning av vissa typer av utbildningar där det finns ett nationellt behov eller intresse är det rimligt att olika modeller kan användas för att på ett ändamålsenligt sätt organisera, samordna och styra utbildningarna. Staten behöver analysera och peka ut vilka dessa utbildningar ska vara. För att staten sedan ska kunna se till att sådana utbildningar kommer till stånd, skulle exempelvis en ansökningsmodell, upphandling av utbildning eller någon form av riktat uppdrag kunna vara alternativ. Det kan finnas fördelar och nackdelar med olika modeller, men det kan också vara ändamålsenligt att använda vissa modeller till en viss typ av utbildning.

Vem som ansvarar för en utbildning där det finns ett nationellt behov eller intresse, skulle kunna variera beroende på vilken typ av utbildning det är. Men eftersom staten inte är huvudman i detta alternativ, skulle en tänkbar möjlighet vara att en eller flera av de nuvarande huvudmännen inom komvux skulle ansvara för utbildningen. Utbildningen kan sedan bedrivas av dessa i egen regi eller på entreprenad.

Komvux behöver fortsatt utgå från elevers behov och förutsättningar och elever behöver kunna kombinera olika utbildningar även om de organiseras och erbjuds på olika sätt. Vid organisatoriska förändringar är det viktigt att beakta att elevers möjligheter att få en utbildning och kombinera olika kurser inte försämras. Men de elever som inte har behov av mer än en viss kurs eller utbildning skulle kunna få bättre tillgång till utbildning om vissa utbildningar samordnas nationellt.

#### 17.6.4 Staten bör i detta alternativ initiera en försöksverksamhet om en gemensam antagningsorganisation inom komvux

**Utredningens bedömning:** Staten bör vid ett ökat statligt ansvarsstagande med oförändrat huvudmannaskap initiera en försöksverksamhet där kommuner organiserar en gemensam antagningsorganisation för hela eller delar av den kommunala vuxenutbildningen.

Försöksverksamheten bör genomföras inom något eller några redan upparbetade samverkansområden och de primära samverkansområden som ska införas. Erfarenheter från och effekter av försöksverksamheten bör noga följas och utvärderas.

#### Det finns behov av ökad samordning och likvärdighet när det gäller mottagande och antagning inom komvux

Mottagande och antagning är en central del av myndighetsutövningen inom komvux. Utbildning inom komvux pågår kontinuerligt, vilket innebär att även mottagande och antagning till utbildning görs året om. Beslut om mottagande och antagning görs för varje kurs och individ. Varje huvudman fattar beslut om mottagande och antagning till sina kurser. Antagningsprocessen är således löpande och sker i flera steg och med individuella bedömningar.

Mottagande och antagning till utbildning inom komvux hanteras olika av huvudmännen, vilket beskrivs i avsnitt 5.2.3. Utredningen konstaterar att det medför en bristande likvärdighet, vilket kan påverka enskilda individer.

Det är relativt vanligt att en elev läser hos en annan huvudman än hemkommunen och hos flera huvudmän samtidigt. Inom regionalt yrkesvux ska utbildning bedrivas i samverkan mellan kommuner för att den enskilda individen ska ha tillgång till ett bredare utbud. Mottagande och antagning finns därmed i en regional kontext.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola bedömer att det bör övervägas om samtliga huvudmän som bedriver sammanhållen yrkesutbildning i ett primärt samverkansområde bör tillhöra en gemensam antagningsorganisation. En gemensam antagningsorganisation kan underlätta kommunernas gemensamma planering och dimensionering, generera en mer resurs-

effektiv samverkan samt medföra att antagningsprocessen kan bli mer transparent. En gemensam antagning kan också innefatta ett regionalt elevregister med underlag för interkommunal ersättning och elevuppföljning vid avbrott från utbildningen.<sup>72</sup>

Vi ser att en ökad samverkan mellan kommuner kan öka likvärdigheten i beslut om mottagande och antagning. En gemensam antagningsorganisation kan därför bidra till att öka likvärdigheten i huvudmännens bedömningar samt underlätta planering och dimensionering. Det kan även skapa bättre förutsättningar att ge enskilda elever tillgång till ett större utbildningsutbud. En gemensam antagningsorganisation kan även generellt stimulera samverkan mellan kommuner och vara en konkret del i en ökad samverkan. En sådan organisation skulle även kunna byggas in i befintliga samverkansstrukturer.

*Det bör genomföras en försöksverksamhet för gemensamma antagningsorganisationer*

Kommunerna har skilda förutsättningar och organiserar antagningen till komvux på olika sätt. Olika kommuner kan därmed ha olika möjligheter att gå in i en gemensam antagningsorganisation. En förändring av organisation och antagning bör inte medföra ökade ledtider för den enskilda individen att ta del av utbildning, till exempel genom att tiden mellan ansökan och kursstart blir längre eller att antalet kursstarter minskar. Det är också svårt att förutsäga vilka effekter en sådan gemensam organisation faktiskt skulle ge. Med anledning av detta gör utredningen bedömningen att en försöksverksamhet med en gemensam antagningsorganisation bör införas.

Försöksverksamheten bör noga följas och utvärderas. I en utvärdering bör det ingå att undersöka om, och i så fall hur, verksamheten har bidragit till en ökad likvärdighet, ökad rättssäkerhet i beslut om mottagande och antagning samt till att bibehålla eller förkorta tiden från ansökan till antagning för den sökande. Dessutom bör man utvärdera om antagningsorganisationen är lämplig för olika delar av komvux, och hur den i så fall bör se ut. Eventuella hinder och problem i ansvarsförhållandet mellan olika huvudmän bör ingå i utvärderingen, liksom att följa upp effekterna för både små och stora huvudmän. Det är även viktigt att följa upp hur hemkommunens uppgifter,<sup>73</sup> till

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Enligt 20 kap. 13–14 och 21 §§ skollagen.

exempel att ta emot ansökan och lämna yttranden vid utbildning som anordnas av annan huvudman än hemkommunen, kan hanteras i en gemensam antagningsorganisation.

Försöksverksamheten bör genomföras inom något eller några redan upparbetade samverkansområden, likt förslaget från Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola, alternativt inom de primära samverkansområden som införs genom kommande förändring vad gäller planering och dimensionering. Vi bedömer även att försöksverksamheten bör inkludera komvux samtliga skolformsdelar, men att detta inte behöver vara ett absolut krav för deltagande. En ytterligare faktor som bör beaktas vid försöksverksamheten är om de samverkande kommunerna har ett gemensamt utbildningsutbud eller inte, vilket kan påverka både genomförandet och utfallet.

### **17.6.5 Även i detta alternativ kan det övervägas att genomföra en större genomgripande översyn av komvux**

Vid ett fullgånget förstatligande gör utredningen bedömningen att det bör övervägas att genomföra en större genomgripande översyn av komvux. En anledning till det är att skolformen *kommunal* vuxenutbildning upphör och får nya förutsättningar om staten skulle ta över huvudmannaskapet.

Det finns dock fler anledningar till att genomföra en sådan översyn, vilket beskrivs i avsnitt 15.1.1. Till exempel har komvux fått en allt viktigare roll vad gäller kompetensförsörjningen till arbetslivet, målgruppen har förändrats, skolformen har präglats av en kraftig utbyggnad och flera stora reformer har genomförts. Komvux spänner dessutom över flera politikområden. Det finns därmed ett behov av att ta ett helhetsgrepp och se över skolformen från grunden, med utgångspunkt i komvux förutsättningar och behov. Det finns också ett behov av att se över i vilken utsträckning komvux ska hållas ihop med övriga skolformer i skolväsendet.

Därför kan det övervägas att genomföra en sådan större genomgripande översyn av komvux även inom ramen för detta alternativ, där det statliga ansvarstagandet ökar men kommunerna behåller sitt huvudmannaskap.





## DEL 6

Analys, genomförande  
och konsekvenser



## 18 Analys av de två alternativen för att öka statens ansvar för skolan

I detta kapitel gör utredningen en samlad analys av båda alternativen – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet. Vi analyserar alternativen utifrån hur de kan antas påverka elevernas kunskapsresultat, likvärdigheten, skolans kvalitet och läraryrkets attraktivitet.

Kapitlet inleds med en sammanfattande jämförelse av de båda alternativen.

### 18.1 En sammanfattande jämförelse av alternativ 1 och 2

Som utredningen har nämnt vid flera tillfällen är dagens skolsystem komplext och olika uppgifter vilar på olika aktörer. Ansvar och befogenheter följs inte heller alltid åt hos samma aktör eller på samma nivå. Även i ett eventuellt reformerat system kommer ansvaret för olika uppgifter att ligga på olika aktörer. I tabell 18.1 sammanfattar vi hur ansvarsfördelningen ser ut i dag och hur den skulle se ut i ett reformerat skolsystem i form av ett fullgånget förstatligande respektive ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet. Därmed blir tabellen också en jämförelse mellan våra båda alternativ.

Det är värt att säga att tabellen är en förenkling. De roller som listas i tabellen är inte desamma i dag och i alternativ 1 och 2. Man brukar som exempel inte tala om statligt systemansvar i nuvarande skolsystem. Som framgår av tidigare beskrivningar av de båda alternativen ser det statliga systemansvaret inte heller exakt likadant ut vid ett fullgånget förstatligande och ett system med förstärkt statligt

ansvar, vilket man kan tro om man läser tabellen. En kolumn är gråmarkerad i nuläget och i respektive alternativ i tabellen. I dagens skolsystem och i det andra alternativet med förstärkt statligt ansvar är den statliga huvudmannen gråmarkerad trots att specialskolan och sameskolan har staten som huvudman – detta är också en förenkling. Andra exempel på förenklingar rör uppgiften att anordna utbildning. Såväl i dagens system som i ett eventuellt nytt system kan detta också göras av en enskild utbildningsanordnare inom kommunal vuxenutbildning (komvux) och inte bara av huvudmän, som det ser ut i tabellen. Trots dessa förenklingar tycker vi att tabellen fyller ett syfte som en schematisk jämförelse.

**Tabell 18.1 Ansvarsfördelningen av olika uppgifter i skolan**

En jämförelse av nuläget och utredningens båda alternativ

	Nuläge				Alternativ 1: fullängdet förstatligande med statligt huvudmannskap				Alternativ 2: ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannskapet					
	Statligt huvudman		Hemkommun		Statligt systemansvar		Statligt huvudman		Statligt systemansvar		Statligt huvudman		Hemkommun	
	ansvar	huvudman	huvudman	huvudman	ansvar	huvudman	ansvar	huvudman	ansvar	huvudman	ansvar	huvudman	ansvar	huvudman
Normering	X				X					X				
Ekonomiska resurser	X				X					X				X
System för placering/ antagning			X		X					X				
Skolplikt		X	X		X	X				X	X			X
Anordna utbildning		X	X		X	X				X	X			X
Arbetsgivarskap		X	X		X	X				X	X			X
Lokaler		X	X		X	X				X	X			X
Beslut om mottagande i sarskola					X					X				
Stöd till huvudmän och skolor	X		X		X	X				X	X			X
Kompetensförsörjning	X		X		X	X				X	X			X
Kompetensutveckling	X		X		X	X				X	X			X
Uppföljning/ utvärdering	X		X		X	X				X	X			X
It-system		X	X		X	X				X	X			X
Skolskjuts					X							X		X
Problematisk frånvaro			X		X							X		X
Aktivtetsansvar			X		X							X		X
Uppsökande verksamhet komvux			X		X							X		X

## 18.2 En analys av alternativ 1 och 2

### 18.2.1 Ett stärkt statligt ansvar för skolan syftar till ökad likvärdighet och kvalitet

Syftet med ett statligt huvudmannaskap eller ökat statligt ansvarstagande är att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Bakom detta ligger att kunskapsresultaten, framför allt i grundskolan, och likvärdigheten har försämrats under flera decennier, även om resultaten på senare tid har vänt uppåt. Inom komvux är ett stort likvärdighetsproblem att alla elever inte får tillgång till den utbildning de behöver.

Likvärdighet i skolan handlar om lika tillgång till utbildning, likvärdig utbildning i alla delar av landet och att utbildningen ska vara kompensatorisk, det vill säga att den ska uppväga skillnader i elevers olika förutsättningar (se vidare kapitel 2). Några av de största utmaningarna när det gäller skolans likvärdighet är

- skolsegregation
- skillnader i kvalitet mellan olika skolor
- en ojämlig tillgång till skolor av hög uppmätt kvalitet
- en otillräcklig kompensatorisk resursfördelning
- en avsaknad av kompensatorisk fördelning av lärarkompetens.

Kan då ett ökat statligt ansvarstagande för skolan bidra till ökad likvärdighet, högre kvalitet och förbättrade kunskapsresultat?

### 18.2.2 Det statliga systemansvaret är i stor utsträckning detsamma i de båda alternativen

I utredningens båda alternativ har staten ett systemansvar för hela skolsystemet,<sup>1</sup> det vill säga å ena sidan offentliga skolor och komvux, å andra sidan fristående skolor. Systemansvaret innebär att staten tar ett samlat ansvar för styrningen av skolan. Därmed tar staten i princip över kommunernas roll som styraktör, inklusive den ekonomiska styrningen av skolan i varierande grad. I alternativ 1 tar staten det

---

<sup>1</sup> Förskolan ingår inte eftersom den skolformen är exkluderad i utredningens direktiv.

fulla ansvaret för tilldelningen och fördelningen av ekonomiska resurser. I alternativ 2 finns flera varianter som går olika långt när det gäller statens ansvar för skolans resurser.

Genom att samla de systemrelaterade uppgifterna hos en myndighet minskar antalet styraktörer radikalt i jämförelse med dagens 290 kommuner, som i sin tur kan ha flera nämnder och förvaltningar inom skolområdet, samt flera skolmyndigheter. Därmed kan skolsystemet bli mindre splittrat. Statens samlade styrning syftar till att stärka skolsystemets kapacitet för alla huvudmän, så att de kan tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet. Skolsystemet och dess konstruktion ska ge huvudmännen både ramar och förutsättningar i syfte att skolans nationella mål ska kunna uppnås.

Det är en stor styrka att det statliga systemansvaret är gemensamt för alla huvudmän. Därigenom träffar statens styrning både de offentliga och de enskilda huvudmännen. En samlad statlig styrning av skolan kan ge en enklare styrkedja än i dag med en tydlig koppling mellan den styraktör som sätter de nationella målen och den som till exempel fördelar resurser. I dagens system vilar dessa två uppgifter på olika styraktörer – staten respektive kommunerna. Vid ett fullgånget förstatligande landar båda uppgifterna på staten. I ett system där staten stärker sitt ansvar men inte tar över huvudmannskapet kommer delar av resursfördelningen till de kommunala skolorna att ligga kvar på kommunerna beroende på graden av statlig finansiering. För de enskilda huvudmännen gör dock utredningen bedömningen att staten fullt ut bör ansvara för resursfördelningen även i alternativ 2.

En samlad statlig styrning möjliggör också i högre utsträckning gemensamma lösningar för hela skolsystemet. I dag har inte alla kommuner tillräcklig kapacitet för att fullt ut styra skolan på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Staten däremot kan dra nytta av skalfördelar och samla kompetens.

Vi menar att en samlad statlig styrning har förutsättningar att stärka skolsystemets kapacitet och därmed bidra till ökad likvärdighet. Samtidigt är inte mer statlig styrning en lösning på allt. Styrningen måste vara ändamålsenlig, sammanhållen och långsiktig. Staten kan också behöva rensa i befintlig styrning (se vidare avsnitt 12.1.1).

Sammantaget anser vi att ett statligt systemansvar för skolan, där statens styrning samlas men också görs om för att bli mer ändamålsenlig, har goda förutsättningar att förbättra såväl likvärdigheten som kvaliteten i skolsystemet som helhet. Eftersom staten har system-

ansvaret i båda alternativen kan man förvänta sig likartade positiva effekter såväl av ett fullgånget förstatligande som i ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att vara huvudman i de avseenden som gäller den samlade styrningen. För att säkra likvärdigheten i det andra alternativet, där kommunerna har kvar huvudmannaskapet, kan statens systemansvar behöva få en delvis annan utformning jämfört med vid ett fullgånget förstatligande. Ett sådant exempel är att det kapacitetshöjande stödet till vissa huvudmän kan bli mer omfattande (se avsnitt 17.2.2).

En central del i systemansvaret är en ökad grad av nationell resursfördelning. Enligt vår bedömning är detta förmodligen den enskilt viktigaste åtgärden för att skapa förutsättningar för ökad likvärdighet, åtminstone på kortare sikt. Men även att säkra kompetensförsörjningen till skolan, främst när det gäller lärare, är av avgörande betydelse för likvärdigheten över längre tid. I kommande avsnitt beskriver vi varför vi gör dessa bedömningar.

### **18.2.3 En nationell resursfördelning kan påverka likvärdigheten**

I dag är det framför allt kommunerna som är viktiga styraktörer i den ekonomiska styrningen av skolan. Vid ett fullgånget förstatligande övergår styrningen helt till staten. I ett system där staten förstärker sitt ansvar kan styrningen i olika grad övergå till staten.

Utredningen ser flera problem med att resursfördelningen i dagens system är ett kommunalt ansvar (se även avsnitt 13.1.1). Den blir alltför beroende av kommunernas varierande ekonomiska situation, kapacitet och prioriteringar. De variationer som uppstår är svåra att förena med ambitionen om en likvärdig skola. Dessutom tyder våra analyser av resursfördelningen på att de samlade resurserna i skolsystemet inte i tillräcklig utsträckning fördelas utifrån elevernas behov och förutsättningar, varken mellan olika huvudmän eller inom huvudmännens egna verksamheter. Även de enskilda huvudmännen påverkas av brister i kommuners ekonomiska styrning.

Dagens ekonomiska styrning av skolan lyckas alltså inte i tillräcklig utsträckning fördela resurser kompensatoriskt utifrån elevernas behov och förutsättningar. Det gör att systemet brister i att ge elever likvärdiga förutsättningar att genomgå sin utbildning.



Nationella resursfördelningsmodeller, i linje med dem vi beskriver i kapitel 13, har potential att stärka sambandet mellan å ena sidan skolverksamhetens resurser och å andra sidan skolverksamhetens behov och förutsättningar på huvudmanna- och skolnivå. För såväl likvärdigheten i skolan som elevernas kunskapsresultat gör vi bedömningen att en sådan förändring är av stort värde. Och det är därför vi menar att en ökad grad av nationell resursfördelning förmodligen är den enskilt viktigaste åtgärden för att uppnå ökad likvärdighet, åtminstone på kortare sikt.

#### **18.2.4 Ett starkare statligt ansvar för kompetensförsörjning och professionsutveckling kan påverka undervisningens kvalitet och läraryrkets attraktivitet**

Utöver resursfördelning är kompetensförsörjning och professionsutveckling centrala delar i statens systemansvar för skolan. Både vid ett fullgånget förstatligande och ett system där staten förstärker sitt ansvar utan att ta över huvudmannskapet är det fortsatt huvudmannens ansvar att se till att personalen får kompetensutveckling. Men staten bör, i rollen som systemansvarig, öka sitt ansvarstagande för att skolan har tillgång till den kompetens som behövs för att undervisningen ska hålla hög kvalitet och för att öka likvärdigheten. Det handlar både om att säkerställa den strategiska kompetensförsörjningen till skolan på lång och kort sikt och om att se till att lärare och rektorer har goda möjligheter att utveckla sin yrkesskicklighet. I följande avsnitt analyserar vi hur detta kan påverka kvaliteten, likvärdigheten och attraktiviteten för skolan som arbetsplats.

#### **Genom att säkerställa ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan kan kvalitet och likvärdighet öka**

I dag är kompetensförsörjningen till skolväsendet en stor utmaning. En av de viktigaste framgångsfaktorerna för att utbildningen och undervisningen ska hålla hög kvalitet är att attrahera, behålla och utveckla skickliga lärare och andra personalgrupper. Hur kan då ett förstatligande av skolan eller ett förstärkt statligt ansvar påverka läraryrkets attraktivitet och därmed säkra kompetensförsörjningen?

Till att börja med kan utredningen konstatera att ett statligt huvudmannaskap eller starkare statligt ansvar i sig troligen inte kan säkra tillgången till lärare i skolsystemet. Det är tveksamt om fler som står inför att välja yrkesbana kommer att välja en lärarutbildning bara för att huvudmannen är statlig eller för att graden av statligt ansvar är hög. Även i ett statligt system är det troligt att det kommer att finnas geografiska skillnader vad gäller lärartillgång. Fortsatt kommer det att vara svårt för skolor och verksamheter i glesbygd att attrahera behöriga lärare.

Vi gör bedömningar som är tänkta att förstärka det nationella och strategiska ansvaret för kompetensförsörjningen till skolväsendet, något som avser att åtminstone till viss del utjämna skillnader i elevers tillgång till grund- och vidareutbildade lärare i olika delar av landet (se vidare avsnitt 14.1.4 och 17.4.4). Om dessa skillnader utjämnas kan undervisningens kvalitet höjas över lag och det kan i sin tur leda till att eleverna får en mer likvärdig utbildning oavsett var i landet den anordnas. Motsvarande resonemang kan föras för andra yrkesgrupper i skolan som på olika sätt har till uppgift att stödja och underlätta undervisningen och elevernas lärande.

Vidare menar vi att ett ökat statligt systemansvar, och i ännu högre grad ett statligt huvudmannaskap, skulle kunna underlätta samverkan och samspelet mellan skolväsendet och lärarutbildningen.

### **Genom att öka lärares yrkesskicklighet kan kvalitet och attraktivitet stärkas**

Även i andra avseenden finns det skillnader mellan olika delar av landet. I dag har till exempel olika huvudmän olika kapacitet att erbjuda professionsutveckling för lärare och skolledare. Dessutom anser utredningen att en huvudman inte kan förväntas ta ett nationellt ansvar för professionens utveckling. Därför behövs ett ökat statligt ansvars-tagande för professionsutvecklingen (se vidare avsnitt 14.1.1 och 17.4.1). När det gäller komvux finns ett begränsat utbud av kompetensutveckling som är specifik för skolformen och här behöver staten också ta ett större ansvar av den anledningen (se vidare avsnitt 14.1.3 och 17.4.3).

Om staten tar ett större ansvar för professionsutvecklingen, och jämnar ut de kapacitetsskillnader som finns i dag mellan olika huvudmän, kan lärarkårens yrkesskicklighet öka. Vi menar att det är viktigt

för att stärka läraryrket som profession. I förlängningen kan det även bidra till att läraryrket blir mer attraktivt. Vår slutsats är därför att investeringar i kompetensutveckling som stärker lärares yrkesskicklighet kan bidra till bättre förutsättningar för undervisning av hög kvalitet och därmed förbättrade kunskapsresultat och ökad likvärdighet. Motsvarande argumentation kan föras för andra yrkesgrupper, till exempel skolledare och elevhälsopersonal.

### **Det professionella handlingsutrymmet och lärares möjlighet att fokusera på kärnuppgiften undervisning har betydelse för skolan som attraktiv arbetsplats**

Det finns också andra faktorer som påverkar lärares och rektorers upplevelse av skolan som en attraktiv arbetsplats (se även kapitel 2). Över tid har kraven på både lärare och skolledare ökat, bland annat vad gäller administration och dokumentation. Det professionella handlingsutrymmet har samtidigt minskat. Även om de flesta svenska lärare är nöjda med sitt arbete är det få av lärarna som anser att deras yrke har hög status i samhället.

När det gäller det professionella handlingsutrymmet var regeringens intention vid kommunaliseringen att stärka det. Men lärare befarade att deras individuella frihet i yrket skulle minska, och studier har visat att professionens handlingsutrymme i allmänhet snarare försvagades av kommunaliseringen (se vidare avsnitt 3.1.6). Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap skulle kunna bidra positivt till handlingsutrymmet genom att styrningen samlas och styrkedjan blir enklare. I ett system där staten stärker sitt ansvar men inte blir huvudman är förutsättningarna något sämre eftersom inte all styrning samlas hos en aktör. Som exempel kan det i alternativ 2, där det fortfarande finns kvar en lokalpolitisk nivå, uppstå konflikter mellan nationella och lokala mål för skolan. Samtidigt visar erfarenheter från kommunaliseringen att det kan vara svårt att över huvud taget förutsäga hur handlingsutrymmet kan komma att påverkas av en styrningsreform.

Även när det gäller elevers lärande och undervisningens utformning är det svårt att förutsäga hur dessa kommer att påverkas av styrningsreformer som ett fullgånget förstatligande eller ökat statligt ansvar. Hur undervisningen organiseras och genomförs betyder mycket för elevernas kunskapsresultat. Det är därmed svårt att uttala sig om

effekten av styrningsreformer för elevernas kunskapsresultat. Trots att undervisningens utformning inte främst påverkas av denna typ av reformer kan de ha betydelse, bland annat för att ge de professionella handlingsutrymme och tydliga ramvillkor. Att ge lärare bästa möjliga förutsättningar att bedriva en undervisning av hög kvalitet är alltså en viktig uppgift för en skolsystemförändring.

När det gäller lärares administration och dokumentation kan ett förstärkt eller stärkt statligt ansvar fungera positivt. I dag dokumenterar lärare mer än de behöver, bland annat beroende på att det har blivit vanligare med kontroller, granskningar och anmälningar i skolan (se vidare avsnitt 7.3.5). Men dokumentationsbördan kan minska, genom såväl ändrad reglering som avlastning för lärarna i form av bland annat läraravlastande yrkesgrupper och förbättrade it-stöd.

När det gäller ändrad reglering krävs egentligen inte ett förändrat huvudmannaskap eller förstärkt statligt ansvarstagande eftersom staten redan svarar för den juridiska styrningen av skolan. Men utredningen gör övergripande bedömningar om att staten inte bara bör öka sin styrning utan också se över och ompröva den så att den blir träffsäker. Det kan minska lärares och skolledares administration och dokumentation. Dessutom gör vi bedömningar som kan innebära avlastning för lärarna, till exempel avseende it-stöd (se avsnitt 12.1.6 och 17.2.2).

### **18.2.5 Statens systemansvar hanteras av en sammanhållen myndighet**

Statens systemansvar för skolsystemet hanteras i utredningens båda alternativ av en ny, sammanhållen systemansvarig myndighet. I den nya myndigheten samlas såväl styrning som olika typer av stöd till både offentliga skolor och komvux samt fristående skolor. Därigenom hålls dels hela skolsystemet, dels normerande, kontrollerande och stödjande uppgifter ihop. Samma myndighet kommer som exempel att utveckla styrdokument, ge tillstånd till fristående skolor, beräkna och fördela ekonomiska resurser, genomföra kvalitetsdialoger och vid behov erbjuda kapacitetshöjande stöd, följa upp och utvärdera verksamheten samt utöva tillsyn. Det här kan leda till att man kommer ifrån de överlappningar som i dag finns mellan skolmyndigheterna. Dessutom kan det göra att närliggande uppgifter samlas i gemensamma strukturer och inte framstår som åtskilda från varandra.

Ett sådant exempel är kvalitetsdialogerna som tillsammans med det nationella kvalitetssystemet är tänkta att skapa gemensam samling kring centrala frågor om kvalitet och likvärdighet. Vissa typer av stödjande insatser bör också samordnas och kanaliseras genom dialogerna. Ett annat exempel är det nationella professionsprogrammet som erbjuder en nationell struktur för kompetensutveckling för lärare och skolledare. Andra uppgifter som skolmyndigheterna genomför i dag kan därmed integreras i dessa strukturer i stället för att ligga som separata uppgifter, till exempel kvalitetsgranskning, riktade insatser och nationella skolutvecklingsprogram. Då kan det också bli tydligare att kvalitetsarbete, uppföljning och utveckling i första hand är ett uppdrag för huvudmannen. Men staten kan också ge stöd vid behov, för att stärka kapaciteten i hela skolsystemet. En samlad systemansvarig myndighet med en stark regional organisation kommer att ha förhållandevis stora resurser för det. En sammanhållen myndighet ger också bättre förutsättningar för att samla kunskaper och erfarenheter om skolsystemet och dess styrning, vilket borde kunna ge positiva effekter över tid. Dessutom blir det lättare för såväl skolpersonal som elever och vårdnadshavare med en gemensam ingång i form av en enda skolmyndighet. Som framgår av kapitel 16 finns det även argument som talar emot att samla ansvaret och olika uppgifter i en och samma myndighet. Vi menar dock att mycket talar för att en samlad systemansvarig myndighet kan bidra positivt över tid när det gäller likvärdighet och kvalitet.

### **18.2.6 Det som främst skiljer alternativen åt är huvudmannskapet**

Att staten bör ha systemansvaret för skolan är alltså giltigt för både alternativ 1 och 2. I stor utsträckning är systemansvaret detsamma i båda alternativen. Det som skiljer alternativen åt är främst vem som tilldelas huvudmannansvaret. I det ingår arbetsgivar-, lednings- och driftsansvar.

I det första alternativet – ett fullgånget förstatligande – är staten huvudman för de offentliga skolorna och komvux. Här har staten alltså både rollen som systemansvarig och rollen som huvudman. Systemansvaret omfattar alla huvudmän och skolor, såväl offentliga som enskilda, men staten tar bara över huvudmannansvaret för de offentliga skolorna och komvux.

I det andra alternativet – ett system med förstärkt statligt ansvar – behåller kommunerna huvudmannaskapet för de kommunala skolorna och komvux.

Vid en första anblick framstår alternativ 1 som det mest likvärdiga. Där skulle det offentliga skolsystemet få en enda huvudman. I alternativ 2 däremot skulle dagens uppdelade huvudmannansvar finnas kvar för offentliga skolor och komvux. Samtidigt kvarstår och kanske till och med ökar asymmetrin i skolsystemet som helhet i det första alternativet. Detta beror på att systemet, vid ett fullgånget förstatligande, å ena sidan skulle bestå av staten som enda offentlig huvudman med i storleksordningen 200 000 årsarbetskrafter och en budget på långt över 150 miljarder kronor. Å andra sidan skulle dagens 800, ofta små, enskilda huvudmän finnas kvar. Många av de likvärdighetsproblem som bottnar i att många huvudmän är små och har varierande kapacitet att bedriva skolverksamhet skulle alltså kvarstå. Därför skulle det vara svårt att komma åt likvärdigheten i hela skolsystemet i både alternativ 1 och alternativ 2. För komvux däremot, där det bara skulle finnas en enda huvudman – staten – kan förutsättningarna för en ökad likvärdighet vara bättre i det första alternativet. Samtidigt skulle det finnas olika anordnare som skulle kunna bedriva utbildning på entreprenad inom komvux åt den statliga huvudmannen.

Vad är det då som talar för att alternativ 1 med ett statligt huvudmannaskap skulle leda till ökad likvärdighet, bättre kvalitet, höjda resultat och ett mer attraktivt läraryrke inom det offentliga skolsystemet, trots den asymmetri som kvarstår i skolsystemet som helhet? Och vad talar emot? Nedan försöker utredningen besvara dessa frågor.

### **Renodling av ansvar kan vara positiv**

I dag är ansvaret för skolan delat mellan stat och kommun. Det skapar viss otydlighet i och med att skolan måste arbeta mot många mål på olika nivåer, såväl nationella som lokala. Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap skulle kunna möjliggöra en renodling av ansvaret, sätta fokus på de nationella målen och innebära att man undviker att lokalt fattade beslut går emot de nationella målen. Om staten tar över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna

och komvux innebär det en stark koppling mellan den som å ena sidan beslutar om de nationella målen och som sedan tilldelar och fördelar resurser till skolan samt å andra sidan driver utbildningen. Samtidigt finns enskilda huvudmän och utbildningsanordnare kvar även i ett statligt skolsystem, vilket bidrar till en asymmetri för skolsystemet som helhet.

Renodling av ansvar kan också ge bättre förutsättningar för att uppväga skillnader mellan skolor och verksamheter i olika kommuner. Den offentliga huvudmannen, det vill säga staten i form av myndigheten med huvudmannaansvar, förväntas kunna hålla en jämnare kapacitet och skapa mer likvärdiga förutsättningar än dagens 290 kommunala huvudmän, som i sin tur kan ha flera nämnder och förvaltningar inom skolområdet. Det bör även vara lättare för myndigheten att samla och upprätthålla kompetens, tillgodose olika samhällsintressen samt uppnå stordriftsfördelar, faktorer som kan öka likvärdigheten. Dessutom kommer staten vid ett eventuellt fullgånget förstatligande att ta ett större ansvar för planering och dimensionering av utbildningen i olika skolformer, vilket bör kunna bidra till en mer lika tillgång till utbildning.

### **Men ett ökat statligt ansvar kan också medföra nackdelar**

Sammantaget skulle ett förstatligande av skolan innebära att graden av statligt ansvar skulle öka markant. Ovan lyfter utredningen några möjliga och troliga fördelar med det. Men det finns även tänkbara nackdelar – främst vad gäller möjligheten till lokal anpassning och medborgerligt inflytande.

Med ett statligt huvudmannaskap för skolan finns en risk att det blir svårare att anpassa utbildningen till lokala förutsättningar. Dessutom finns en risk att dagens flexibilitet minskar. En stor statlig huvudmannaorganisation kan bli trög och byråkratisk med långa beslutsvägar och stort avstånd mellan huvudmannaorganisationens högsta ledning och den dagliga verksamheten i skolorna och komvux.

Ett statligt huvudmannaskap innebär också att skolan frikopplas från andra viktiga medborgarnära processer i kommunen, inte minst frågor om samhällsplanering och bostadsbyggande. Rent praktiskt kommer hanteringen av skolans lokaler att vara en stor utmaning för en statlig huvudman.

Avseende medborgerligt inflytande kommer det lokalpolitiska handlingsutrymmet för skolan att försvinna vid ett fullgånget förstatligande. Det gör att beslut flyttas från lokalt folkvalda politiker till statliga tjänstepersoner. På lokal nivå kan det därmed bli svårare att utkräva ansvar, och det kan uppfattas som att beslutsfattarna kommer längre från verksamheten och medborgarna.

Även kommunerna och förhållandet mellan kommun och stat kommer att påverkas. Skolan är kommunernas största verksamhetsområde. De kommunala skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag kostade knappt 224 miljarder kronor under 2020. Omkring 200 000 årsarbetskrafter var sysselsatta inom skolan. Om dessa ekonomiska och personella resurser ska övergå från kommun till stat blir det en mycket stor omställning för båda sektorerna.

Kommunernas politiska inflytande kommer också att påverkas. Skolan utgör en stor del av kommunalpolitiken. En statlig skola skulle innebära att mer än vart femte politiskt förtroendeuppdrag skulle försvinna från kommunerna. Därigenom skulle kommunernas roll i den svenska förvaltningsmodellen minska kraftigt. Det finns också en risk att det leder till en försämrad försörjning av beslutsfattare till politiska församlingar på alla nivåer i framtiden.

När det gäller kommunal samverkan finns en risk att det, åtminstone under en övergångsfas, skulle bli svårare att samverka mellan statlig skolverksamhet och andra kommunala verksamheter, exempelvis socialtjänst, om skolan skulle förstatligas. För yrkesgrupper som i dag delar sina tjänster mellan skolan och annan kommunal verksamhet, till exempel arbetar med skolmåltider och måltider för äldreomsorg, kan situationen också försvåras.

I vårt uppdrag ingår inte förskolan. Om övriga skolformer och verksamheter blir statliga medan förskolan förblir kommunal kommer även samverkan med förskolan att påverkas (se kapitel 20).

### **Arbetsgivaransvaret är en del av huvudmannskapet**

Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannskap övergår också arbetsgivaransvaret från kommunerna till staten för den offentligt anställda skolpersonalen. Inom komvux kan dock personal vara anställd av en enskild utbildningsanordnare även om staten skulle bli huvudman. För personal i fristående skolor behåller de enskilda



huvudmännen arbetsgivarskapet, så all personal i hela skolsystemet skulle inte bli statligt anställda.

När lärartjänsterna gjordes helt kommunala i samband med att kommunaliseringen infördes var motståndet från lärarna omfattande. De ville inte ha ett odelat kommunalt arbetsgivaransvar. Många såg också kommunaliseringen som ett hot mot läraryrkets status. Statusfrågan brukar i dag lyftas som en fördel med ett statligt huvudmannaskap och arbetsgivarskap. Om skolan blir statlig kommer lärare och skolledare, samt andra yrkesgrupper i skolan, att bli statliga tjänstepersoner. Det skulle innebära förändrade arbetsvillkor för dessa grupper. Huruvida det även skulle öka den upplevda statusen är svårt att säga.

En del av statusen handlar om lön och andra villkor. Med staten som arbetsgivare finns inget som talar för generellt sett högre eller lägre löner. En förhoppning som vi mött är att en statlig arbetsgivare skulle innebära bättre anställningsvillkor generellt. Men vi har också mött dem som bedömer att det finns risk för försämrade villkor och försämrad löneutveckling om konkurrensen mellan många offentliga arbetsgivare försvinner. En samlad statlig arbetsgivare kan utveckla lönebildning och arbetsvillkor nationellt, till exempel för att styra och stimulera rörelse till skolor med låg grad av legitimerade lärare, vilket kan bidra positivt till likvärdigheten. En statlig arbetsgivare kan också bidra till att lön och andra villkor blir mer enhetliga över landet, vilket skulle kunna uppfattas som både positivt och negativt.

De anställningsvillkor som gäller kan alltså påverka statusen och attraktiviteten för läraryrket, och med en statlig huvudman finns förhoppningar om att villkoren ska bli bättre och mer likvärdiga. Men vi menar att man behöver ha rimliga förväntningar på staten som arbetsgivare. Det finns inget direkt samband mellan typ av huvudman och vilka villkor som gäller. I stället är det villkoren i sig som kan påverka synen på ett yrke, statusen och attraktiviteten.

### **18.2.7 Omfattningen av förändringen skiljer sig också åt mellan alternativen**

**Ett fullgånget förstatligande är en mycket stor förändring**

Ett fullgånget förstatligande där också huvudmannaskapet övergår till staten skulle innebära en mycket stor och drastisk förändring. Med det följer en övergång av ledningen och driften av offentliga

skolor samt arbetsgivarskapet för den offentliga skolpersonalen. Därtill skapas en ny, stor myndighet med huvudmannansvar, och risker som kan följa av det med byråkratisering och en komplicerad relation till den systemansvariga myndigheten. Det är dessutom i de delar som är förknippade med huvudmannaskapet för utbildningen som utredningen hittar de största utmaningarna med att öka statens ansvar. Samtidigt kan ett fullgånget förstatligande ha bättre förutsättningar att åstadkomma ökad likvärdighet, åtminstone i det offentliga skolsystemet. Men i skolsystemet som helhet kvarstår asymmetrin. En sådan ansvarsfördelning, där staten fullt ut tar ansvar för ledningen och driften av offentliga skolor samt för arbetsgivarskapet för den offentliga skolpersonalen, har heller aldrig funnits i den svenska skolan som helhet.

Som tidigare nämnts skulle förändringar av den här typen i ansvarsfördelningen mellan kommuner och staten få mycket stora konsekvenser både för kommunsektorn och för staten, till exempel vad gäller omflyttning av statligt respektive kommunalt anställd personal samt omfördelning av ekonomiska resurser mellan skolor, huvudmän och kommuner. Detta skulle inte bara påverka skolsektorn, utan många andra politikområden.

I kapitel 2 beskriver vi utredningens problembild. Den utvecklas sedan i de följande kapitlen. Problembilden visar att det svenska skolsystemet i dag har betydande brister och vita fläckar. Vi gör därför bedömningen att systemet behöver en mer grundläggande strukturell reform. Ett annat sätt att uttrycka det är att vi bedömer att skolsystemet i dag inte i tillräcklig utsträckning bidrar till att skapa förutsättningar för huvudmän och skolor att bedriva en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Detta påverkar intresset och viljan för att arbeta i skolan negativt.

Trots att det finns behov av grundläggande, strukturella förändringar går det ändå att ifrågasätta om ett ändrat huvudmannaskap, med de möjliga och troliga positiva konsekvenser som det kan bidra till, är det som krävs för att skapa förutsättningar för en likvärdig utbildning av hög kvalitet. En så omfattande förändring är förstas möjlig att genomföra, men resursåtgången och osäkerheten talar emot. Vi bedömer också att ett ökat statligt systemansvar ger stor påverkan på likvärdighet, kvalitet och attraktivitet, om än inte lika stor som vid ett statligt huvudmannaskap. Andra faktorer som talar emot är den stora påverkan på såväl den kommunala som den statliga sektorn

i stort, med svåröverskådliga konsekvenser för flera andra politik- och verksamhetsområden än skolan.

Om beslutsfattarna väljer att gå vidare med ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap kommer extra stora krav att ställas på långsiktighet i styrningen, politiska överenskommelser, en särskild förändringsorganisation, en systematisk reformutvärdering och ekonomiska resurser för implementeringen (se kapitel 19).

### **Att stärka statens ansvar utan att ändra huvudmannaskapet är en mindre omfattande förändring**

Ett starkt argument för alternativ 2 i stället för alternativ 1, är att många av de fördelar som kan uppnås med alternativ 1 skulle kunna uppnås även med ett förstärkt statligt ansvar med oförändrat huvudmannaskap, samtidigt som det innebär en mindre omfattande förändring.

Många bedömningar som kan påverka likvärdighet, kvalitet, elevresultat och läraryrkets attraktivitet kan nämligen genomföras utan ett förändrat huvudmannaskap, eftersom de ingår i statens systemansvar. Det gäller främst en ökad grad av nationell resursfördelning följt av frågor om en stärkt och obligatorisk kvalitetsdialog med efterföljande kapacitetshöjande stöd samt en långsiktig och systematisk kompetensförsörjning när det gäller skolans personalgrupper, framför allt lärare och skolledare.

Alternativ 2 medför en mindre omfattande förändring i systemet jämfört med ett fullgånget förstatligande. Sammantaget påverkar detta alternativ kommunerna och deras verksamhet i mindre utsträckning än vid ett fullgånget förstatligande.

Det är ändå viktigt att säga att det även i detta alternativ rör sig om en väldigt stor reform, där omfattningen kommer att avgöras av hur stor del av ansvaret för resursfördelningen och finansieringen som förs över från kommunerna till staten. Som utredningen nämnt ovan är en nationell resursfördelning den åtgärd som, åtminstone på kortare sikt, har störst förutsättning att påverka likvärdighet och kvalitet.

Vad gäller den kommunala självstyrelsen skulle den inskränkas i detta alternativ i och med att stora delar av den styrning som i nuläget hanteras av kommunerna skulle flytta till staten samtidigt som kommunerna skulle ha kvar huvudmannaansvaret för skolan. Därmed skulle kommunerna bli mer av utförare. Om kommunerna skulle

sakna reella möjligheter att styra över sin verksamhet vore det ett stort ingrepp i självstyrelsen. Det skulle också kunna ha en negativ inverkan på kvaliteten i utförandet, eftersom detta generellt gynnas av att ansvar och befogenheter följs åt. Det går att argumentera för att ett fullgånget förstatligande, där staten helt tar över kommunernas ansvar för skolan, utgör ett mindre ingrepp i självstyrelsen, även om det skulle innebära en mycket stor förändring för kommunerna.

Sammanfattningsvis menar vi att omfattningen av förändringen och dess troliga effekter och konsekvenser ser rimligare ut i alternativ 2, i förhållande till problembilden och skolsystemets behov av en mer grundläggande strukturell reform.

## 19 Genomförande av de två alternativen för att öka statens ansvar för skolan

Utredningens betänkande är ett första steg i en längre process. Vi har tagit fram ett beslutsunderlag för ett statligt huvudmannaskap respektive ett ökat statligt ansvarstagande. Innan våra bedömningar eventuellt kan realiseras krävs mer utredning och att beslutsfattarna tar ställning till hur det svenska skolsystemet fortsatt ska utvecklas.

I detta kapitel beskriver vi hur genomförandet av en eventuell reform för att öka statens ansvar för skolan bör hanteras. Dessutom gör vi bedömningar om implementeringen och utvärderingen av reformen.

### 19.1 Två alternativ samt andra varianter och reformer

Utredningen beskriver i kapitel 11–17 två alternativ för att öka statens ansvar för skolan. Vi beskriver dels ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap, dels ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet.

I detta avsnitt utvecklar vi hur olika delar av alternativen kan kombineras och visar att alternativen kan införas stegvis i en successiv process där statens ansvar stärks allt eftersom. Vi resonerar också kring ett par andra varianter för att reformera skolsystemet samt beskriver vilka behov vi ser av helt andra reformer och utredningar som vi stött på under arbetet men som inte omfattas av våra direktiv.

### 19.1.1 Olika delar kan kombineras på olika sätt

Inom ramen för de två alternativen – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet – lämnar utredningen bedömningar på olika områden. Dessa bedömningar kan kombineras på många olika sätt. Det går som exempel att plocka delar från ett fullgånget förstatligande och införa dem utan att huvudmannaskapet blir statligt. Delar från både det fullgångna förstatligandet och systemet med förstärkt statligt ansvar kan också införlivas i befintligt skolsystem.

Utifrån de två alternativ vi utrett mer och de bedömningar vi presenterar förutsätter vi att det blir beslutsfattarnas uppgift att avgöra hur långt man vill gå i ett förstatligande i olika delar och hur delarna slutgiltigt kan kombineras. Mycket kan göras för att stärka statens ansvarstagande utan att övergå till ett statligt huvudmannaskap för skolan, och det kan avse såväl ändringar i nuvarande styrning för att öka effektiviteten som nya sätt att styra skolsystemet.

Några sådana steg som skulle kunna tas för att stärka statens ansvar och som vi anser är prioriterade är ett ökat statligt ansvar för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan, högre ambitioner när det gäller kompetensförsörjning och professionsutveckling, obligatoriska systematiska kvalitetsdialoger samt ett tydligt ansvarsutkrävande mellan stat och huvudmän.

### 19.1.2 Statens ansvar kan förstärkas stegvis i en successiv process

En reform som på sikt syftar till ett statligt huvudmannaskap för skolan kan också införas stegvis i en successiv process där statens ansvar förstärks allt eftersom. Det första steget skulle i så fall kunna vara viss utveckling inom ramen för det befintliga skolsystemet. Det andra steget skulle kunna bli det alternativ som utredningen beskriver i kapitel 17 där staten stärker sitt systemansvar men kommunerna behåller huvudmannaskapet för kommunala skolor och för kommunal vuxenutbildning (komvux). Det tredje steget skulle sedan kunna utgöras av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap, vilket beskrivs i kapitel 11–16.

Om beslutsfattarna väljer att använda vårt beslutsunderlag på det här sättet och införa förändringar stegvis efter varandra finns också

möjlighet att följa upp en viss förändring innan nästa steg tas. Därigenom får man mer underlag för att avgöra hur långt ett ökat statligt ansvarstagande bör gå. Beslutsfattarna kan välja att gå hela vägen till ett fullgånget förstatligande eller nöja sig med att förstärka statens ansvar i varierande grad. Dessutom kan de välja att kombinera olika lösningar från de olika alternativen med varandra. Ett successivt införande skulle samtidigt innebära att det tar längre tid att påverka det som är syftet med förändringarna, till exempel att uppnå ökad likvärdighet.

Alla steg som tas och nya reformer som införs behöver, enligt vår uppfattning, följas upp och utvärderas. Därigenom kan man säkerställa att syftena med en förändring även realiseras. Viktiga syften för samtliga kommande reformer bör, menar vi, vara att de leder till ökad likvärdighet, förbättrade kunskapsresultat, en höjd kvalitet i utbildningen och undervisningen samt att de stärker läraryrkets attraktivitet.

### **19.1.3 Mycket behöver göras innan skolan eventuellt kan förstatligas**

För att ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan ska kunna införas behöver flera frågor utredas vidare. Kommande utredningar behöver tillsättas i en viss ordning och arbetet med ett förstatligande eller förstärkt statligt ansvar behöver också genomföras i en bestämd ordning, eftersom vissa delar av förberedelserna förutsätter att andra delar är på plats.

Utredningen kan inte ge en exakt tågordning, varken för kommande utredningar eller själva förstatligandeprocessen. Men nedan gör vi en kort sammanställning med en kronologisk översikt av vilka utredningar som vi i detta skede tror kan behövas och i vilken ordning vi ser att de och processen i sig bör göras. Sammanställningen är indelad utifrån de två alternativen – ett stärkt statligt ansvarstagande med målsättningen att staten ska ha ett systemansvar för skolan och ett fullgånget förstatligande med målsättningen att staten dessutom ska ha ett huvudmannaansvar för offentliga skolor och komvux.

I vissa delar har staten redan börjat stärka sitt ansvar, till exempel vad gäller kvalitetsdialoger. Men i ett nytt skolsystem skulle även dessa delar behöva utvecklas och anpassas till de ändrade förutsättningarna.

**Tabell 19.1** Tågordning för kommande utredningar och genomförandet av ett eventuellt stärkt statligt ansvar eller fullgånget förstärkt ansvar för skolan

	Redan påbörjade	Statligt systemansvar	Statligt huvudmannansvar	
<b>Ett stärkt statligt ansvar</b>	Kvalitetsdialoger Kapacitets- höjande stöd Kompetens- försörjning Professions- utveckling Uppföljning, utvärdering	Politisk viljeinriktning – vad vill beslutsfattarna Långsiktighet Politisk översynskommelse Beslut om inriktning	Förberedelser Utredning styrning Utredningar finansiering och resursfördelning Utredning systemansvarig myndighet	Författnings- förslag Beslut om införande Implementering
<b>Ett fullgånget förstärkt ansvar</b>			Förberedelser Utredning skatteväxling Utredning arbetsgivarskap Utredning skolor Utredning komvux Utredning myndighet med huvudmannans ansvar	Författnings- förslag Beslut om införande Implementering



### 19.1.4 Det finns också andra varianter för att reformera skolsystemet

Utredningen har i detta betänkande visat på två olika alternativ för att öka statens ansvar för skolan – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet. Båda betonar strukturella frågor i skolsystemet. Det finns förstås ett oändligt antal andra möjligheter för att förändra skolan i syfte att nå ökad likvärdighet, högre kvalitet, bättre resultat och en ökad attraktivitet för att arbeta inom skolan. Nedan skissar vi på ett par andra möjliga varianter för att reformera skolsystemet. Dessa är inte ordentligt utredda, men vi anser att de skulle kunna bidra till de önskvärda förändringar av skolsystemet som våra direktiv efterlyser.

- Den första varianten innebär att gymnasieskolan förstatligas helt eller får ett förstärkt statligt ansvarstagande, samtidigt som grundskolan och motsvarande skolformer samt komvux behåller nuvarande huvudmannaskap och ansvarsfördelning.
- Den andra varianten handlar om en förändrad syn på vad som utgör en huvudman baserat på att många av de nuvarande huvudmännen – både kommunala och enskilda – inte alltid har den kapacitet som dagens regelverk förutsätter.

#### En statlig gymnasieskola eller en gymnasieskola med förstärkt statligt ansvarstagande

Ett sätt att påbörja ett förstatligande av skolan skulle kunna vara att börja med en del av skolväsendet. Utredningen har i detta sammanhang resonerat om att gymnasieskolan i så fall skulle kunna vara den del där förändringen startar.

Gymnasieskolan är redan i dag en skolform där kommunerna ibland är för små och för många för att klara sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Här behövs mer regional planering än i grundskolan, något som talar för att det kan vara rimligt att börja ett förstatligande i gymnasieskolan. Samtidigt kan en stärkt regionalisering och en ökad statlig styrning åstadkommas utan att ändra huvudmannaskapet.

Om man väljer att inleda en förstatligandereform är en fördel med att påbörja den i *en* skolform att förändringen i sig blir mer avgränsad

och hanterbar. En nackdel är att det behöver finnas parallella system och myndigheter för de olika skolformerna. Om gymnasieskolan förstatligas medan de andra skolformerna behåller sitt kommunala huvudmannaskap behöver man till exempel inrätta en myndighet med huvudmannaansvar specifikt för gymnasieskolan.

Det förekommer ibland att gymnasieskolan och komvux samordnas och nyttjar samma resurser, till exempel lokaler, utrustning och lärare. Dessutom använder dessa två skolformer ibland gemensamma forum för samverkan med branscher och arbetsgivare. Denna typ av samordning och samverkan mellan skolformerna skulle kunna påverkas om enbart gymnasieskolan förstatligas.

En annan nackdel med att börja i en skolform är att man inte kommer åt skolsystemets utmaningar som helhet och de brister som finns i hela systemet vad gäller exempelvis likvärdighet och resursfördelning.

## En förändrad syn på huvudmannaskapet

*I ett statligt skolsystem går det att säkra kapacitet för den offentliga huvudmannen, men det är svårare för de enskilda huvudmännen*

Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap agerar myndigheten med huvudmannaansvar på nationell, regional och lokal nivå. Utredningen menar att den lokala nivån, där så behövs, bör utgöras av någon typ av kommungrupper eller delade kommuner (så kallade lokala skoldistrikt) för att säkra en viss volym och den kapacitet som krävs för att kunna bedriva utbildning i enlighet med regelverket (se avsnitt 16.3.1).

Samtidigt finns även i ett statligt skolsystem ungefär 800 enskilda huvudmän, de flesta med enstaka skolor och få elever. För dessa kommer det att vara svårt att i alla avseenden säkra den kapacitet som krävs av en huvudman. Ett sätt att resonera kring de enskilda huvudmännen är att de själva får ansvara för sin kapacitet. Därmed kan de behöva samverka med andra skolor eller köpa in den kompetens som krävs. Ett annat sätt att resonera kring de enskilda huvudmännen är att de kopplas ihop med det lokala, offentliga skolsystem som finns i det aktuella geografiska området. Den enskilda huvudmannen skulle i detta fall behålla huvudmannaskapet men ingå i ett lokalt skol-

system och kunna samverka med de offentliga skolor som finns i det systemet. Skolorna skulle också kunna dra nytta av varandras resurser.

Utöver att säkra kapacitet genom samverkan kan såväl enskilda huvudmän som den statliga huvudmannen erbjudas kapacitetshöjande stöd av den systemansvariga myndigheten med utgångspunkt i kvalitetsdialogerna (se vidare avsnitt 12.1.4).

### *Finns andra sätt att öka kapaciteten hos kommunala huvudmän?*

I dag varierar kapaciteten att anordna utbildning mellan olika kommuner. Ett möjligt sätt att förbättra förutsättningarna för alla kommuner att fullt ut kunna hantera sitt uppdrag skulle kunna vara att antalet kommuner blir färre och kommunstorleken större. Det skulle dock kräva en kommunreform, som också skulle påverka andra delar av kommunernas verksamheter. Sådana överväganden gjordes inför kommunsammanslagningarna under 1970-talet. Då var ett motiv att varje kommun skulle kunna driva minst ett högstadium med cirka 75 elever per årskurs. För det behövdes ett befolkningsunderlag på 6 500–7 000 invånare.<sup>1</sup> Långtidsutredningen gjorde 2015, cirka 45 år senare, en beräkning av vilket befolkningsunderlag som krävdes för en ekonomiskt effektiv grundskoleverksamhet och landade på cirka 10 000 invånare. Skulle kommunerna inte bara driva grundskola utan också ha utvecklingskraft krävdes en befolkning på upp emot 20 000 invånare.<sup>2</sup> Kraven på kommunerna har således ökat. Frågan om kommunernas förmåga att klara av sina uppgifter utreddes av Kommunutredningen mellan 2017 och 2020. Utredningen lämnade bland annat förslag om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar av kommuner.<sup>3</sup> Men förslagen har inte lett till några förändringar av dagens kommunstruktur.

Ett annat möjligt sätt att öka kapaciteten hos kommunerna är att överväga om olika kommuner kan ha olika ansvar. Som exempel skulle det kunna finnas någon typ av samordnande kommuner med större ansvar än andra. Dessa kommuner skulle kunna samordna viss kompetensutveckling för flera kommuner eller ge specialiststöd till skolledare. Med ett sådant differentierat ansvar skulle statens styrning och

---

<sup>1</sup> SOU 1961:9 *Principer för en ny kommunindelning*. Prop. 1961:180 *Översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner*.

<sup>2</sup> SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.

<sup>3</sup> SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

stöd kunna anpassas till olika ansvarsnivåer. En sådan lösning skulle också kunna inkludera enskilda huvudmän.

I dessa sammanhang kan man även överväga om en kommun ska kunna överlåta sitt ansvar att anordna grundskoleutbildning till en annan kommun eller ett kommunalförbund, i likhet med det som gäller för gymnasial utbildning.

Dessa teoretiskt möjliga sätt att öka kapaciteten hos kommunerna skulle förstas behöva utredas innan de kan värderas. Här nämns de i sammanhanget andra lösningar som inte prövats av utredningen.

### **19.1.5 Det kan finnas behov av helt andra reformer och utredningar**

Inledningsvis i kapitel 1 och 2 konstaterar utredningen att frågor om ett statligt systemansvar och huvudmannaansvar främst handlar om styrnings- och strukturreformer. Det är också det som utredningen har fokuserat på. Samtidigt har vi under utredningsarbetet samlat på oss ett antal andra frågor som skulle behöva ses över och eventuellt reformeras, men som ligger utanför vårt uppdrag. Det gäller till exempel styrdokumentens utformning och innehåll, betygsbestämmelser, timplaner, förändringar inom elevhälsan samt insatser för nyanlända elever. Dessa har vi, givet våra direktiv, inte utrett. Vi vill ändå nämna dem här för att tydligt visa att utredningens syften också, åtminstone delvis, kan realiseras med andra insatser än strukturreformer.

Dessutom vill vi nämna två ytterligare sådana frågor från utredningens arbete. En handlar om att vi iakttagit att många intressenter ser ut att efterfråga en övergripande diskussion om skolans syfte och mål, bland annat utifrån samhällsförändringar som skett, pågår eller förväntas samt utifrån att kunskapen om skolan successivt ökar. En annan fråga handlar om att regleringen för olika huvudmän kan behöva differentieras i större utsträckning för att styra mot skolans övergripande syfte och mål.

#### *En differentierad reglering*

I avsnitt 15.3.1 anger utredningen att det finns skäl att överväga om regleringen av villkoren för olika huvudmän i större utsträckning bör differentieras. Något som nämns där är att det kan krävas delvis olika

regelverk för att förutsättningarna för eleverna i slutändan ska bli likvärdiga.

Detta har också uppmärksammats av Anne-Marie Pålsson och Per Samuelsson som har tagit fram en rapport till Lärarnas Riksförbund. De menar att nuvarande skollag vilar på marknadens logik med valfrihet, konkurrens och effektivitet. Denna logik kan, enligt författarna, inte appliceras på en verksamhet som inte befinner sig på en regelrätt marknad. Vidare menar Pålsson och Samuelsson att skollagen inte är tillräckligt preciserad för att fungera i ett målstyrt system. Målen är, enligt dem, för vaga för att vara styrande, kunna efterlevas och kontrolleras. Därför argumenterar författarna i rapporten för att skollagen bör ersättas eller kompletteras av en särskild lag för skolans huvudmän eller en friskolelag.<sup>4</sup>

Vi har inte i uppdrag att utreda friskolesystemet i sig, inte heller att ta fram författningsförslag. Därför har vi inte i detalj gått in i frågan om behovet av förändringar i skollagen eller frågan om delvis olika bestämmelser för olika huvudmän i syfte att uppnå nationell likvärdighet och lika villkor ur ett elevperspektiv. Men skollagen och andra författningar behöver ses över om beslutsfattarna väljer att gå vidare med våra bedömningar om ett fullgånget förstatligande eller ökat statligt ansvarstagande. I det fall skolsystemet förändras måste också skollagen ändras så att den speglar det nya systemet.

## 19.2 Implementering av en förstatligandereform av skolan

Oavsett hur beslutsfattarna väljer att använda utredningens beslutsunderlag och hur långt de vill gå i att stärka statens ansvar för skolan behövs en genomtänkt implementering av en eventuell reform. I detta avsnitt lämnar vi bedömningar om vad som krävs för en framgångsrik implementering av en reform som syftar till ett statligt huvudmannaskap eller ett förstärkt statligt ansvar.

---

<sup>4</sup> Pålsson, Anne-Marie & Samuelsson, Per (2022): *Marknadsskolan. En rapport till Lärarnas Riksförbund*.

### 19.2.1 Reformen bör bygga på en strategi

**Utredningens bedömning:** Regeringen bör ta fram en strategi för implementering inför ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet.

Att delvis eller helt förstatliga den svenska skolan är väldigt stora och komplexa reformer som skulle påverka hela skolsystemet, men också andra politikområden. En sådan förändring kräver omfattande förberedelser och implementering.

När utfallet av kommunaliseringen utreddes fick kommunaliseringen kritik bland annat för att ha bidragit till en minskad likvärdighet och en försämrad status för läraryrket samt för en bristande implementering. Som framgår av kapitel 9 finns det ett antal generella framgångsfaktorer för en lyckad implementering. För utredningen blir det tydligt, när vi studerar dessa faktorer, att kommunaliseringens införande blev bristfälligt. Som exempel kan nämnas att det fanns en bristande konsensus om reformen, att den utmanade lärarnas professionella handlingsutrymme, att utförarnas kapacitet inte var säkerställd, att det inte fanns tillräckliga resurser vad gällde pengar, tid och kompetens, att statens stöd var bristfälligt samt att det fanns väldigt lite utrymme för uppföljning och utvärdering. Inför en eventuell förstatligandereform finns det mycket att lära av detta för att få till stånd en mer ändamålsenlig implementering. Samtidigt skiljer sig en reform som syftar till ett förstatligande av skolan mycket från kommunaliseringen och de andra reformerna i början av 1990-talet. Sedan dess har det tillkommit nya utgångspunkter samt nya kunskaper och erfarenheter om hur skolsystemet har kommit att gestalta sig. Den svenska skolan som helhet har heller aldrig varit statlig. I stället har ansvaret genom historien alltid varit delat mellan stat och kommun, även om graden av central styrning har förändrats över tid. Det är därför inte rimligt att tala om en eventuell förstatligandereform som ett återförstatligande av skolan.

För att kunna planera för en framgångsrik implementering av en förstatligandereform, som tar hänsyn till både tidigare erfarenheter och tillkomna kunskaper, gör vi bedömningen att regeringen bör ta fram en strategi för implementeringen. En sådan strategi bör tas fram redan i planeringsfasen av reformen. I strategin bör det bland annat

tydliggöras hur implementeringen ska utformas, vilka uppgifter som ska genomföras, i vilken ordning de ska göras, vem som ska göra vad samt hur olika aktörer kan involveras och samverka med varandra. Det bör finnas en tidsplan för implementeringen samt för utvärderingen av såväl implementeringen som reformens resultat och effekter. Finansieringen av implementeringen måste också vara klar från början och ingå i strategin.

Det finns olika sätt att införa förändringar. Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan menade att skolpolitiska reformer skulle vinna på att beslutas efter en mer noggrann prövning, till exempel försök eller stegvist införande.<sup>5</sup> När det gäller ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet har vi funderat över olika införandemöjligheter. Två möjligheter beskriver vi ovan. Dels skulle reformen kunna införas stegvis i en successiv process där statens ansvar förstärks allt eftersom, dels skulle man kunna gå före med gymnasieskolan. Man skulle också kunna börja med en pilotverksamhet i några delar av landet, till exempel i vissa regioner. Samtidigt kan det vara svårt att genomföra en skolsystemreform vid olika tillfällen i olika delar av landet. Det skulle som exempel kunna innebära oförutsägbara konsekvenser för systemet som helhet om man skulle föra in en nationell resursfördelningsmodell i några specifika regioner.

Genom att införa förändringen successivt får man möjlighet att pröva i liten skala och öka inslaget av evidens. Sådant som fungerar för verksamheten kan behållas, medan sådant som inte gör det kan tas bort redan under implementeringsfasen. Annars finns en risk att dålig verksamhet får fortsätta och att bra verksamhet inte förstärks. De kunskaper och erfarenheter man får i försöket kan alltså ligga till grund för beslut om införandet i full skala, och därmed kan även fullskaliga misstag undvikas.

---

<sup>5</sup> SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer.*

## 19.2.2 Reformen bör få ta tid

**Utredningens bedömning:** Ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör kunna införas inom en tjugoårsperiod. Ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör kunna införas inom en tioårsperiod.

Tid är en viktig framgångsfaktor för en lyckad implementering. Som tidigare nämnts genomfördes implementeringen av kommunaliseringen på kort tid och kommunerna och staten hade små möjligheter att förbereda sig inför den nya ansvarsfördelningen för skolan.<sup>6</sup> Av kapitel 9 framgår att det tar mellan fem och femton år innan mer komplexa reformer, som avser att påverka lärarnas arbete, är fullt implementerade.<sup>7</sup> Även större skolsystemreformer tar tid. Erfarenheter från Australien och England visar att det tar uppemot tjugo år att centralisera styrningen och finansieringen av skolan.<sup>8</sup>

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör kunna införas inom en tjugoårsperiod. Ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör kunna införas inom en tioårsperiod.

En lång införandetid gör att huvudmän och skolor hinner förbereda sig för sina nya uppgifter och förändrade förutsättningar. Ett exempel är en ny nationell resursfördelningsmodell som kan leda till större eller mindre omfördelningar jämfört med i dag. Genom att fasa in förändringen kan huvudmän och skolor få bättre förutsättningar för att anpassa sin organisation. En annan möjlighet om beslutsfattarna vill korta införandetiden något är att avsätta mer resurser i förändringsögonblicket för att kompensera huvudmännen och skolorna för de ändrade villkoren.

---

<sup>6</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>7</sup> SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*.

<sup>8</sup> OECD (2022): *Policy dialogues in focus for Sweden: International insights for school funding reform*. OECD Education Policy Perspectives, No. 52, OECD Publishing, Paris.



### 19.2.3 Reformen bör införas med mål om långsiktighet och stabilitet

**Utredningens bedömning:** För att kunna förstatliga skolan eller stärka statens ansvar bör det finnas en långsiktig politisk överenskommelse.

Att inleda ett förstatligande av skolan är alltså en stor reform som kommer att ta mycket tid. Detta gäller oavsett om det handlar om ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet. Under tiden en sådan reform pågår kommer det att finnas mindre utrymme och resurser för andra reformer. Här blir det viktigt att olika aktörer på olika nivåer i skolsystemet förstår att en stor styrnings- och strukturreform skapar begränsningar och fördröjningar i vilka andra förändringar som kan prioriteras.

En generell framgångsfaktor för en lyckad implementering är, som framgår av kapitel 9, att en reform har stöd av politiker och tjänstepersoner på både nationell och lokal nivå. Om det finns stor konsensus om reformen ökar chansen att den kommer att genomföras.

För att kunna ge tid till en förstatligandereform, prioritera dess genomförande samt skapa stöd och konsensus om reformen behövs, enligt utredningens uppfattning, en långsiktighet i synen på vart reformen är på väg och en politisk stabilitet i uppfattningen att man vill fortsätta i denna riktning. Därför gör vi bedömningen att det bör finnas en långsiktig politisk överenskommelse om att satsa på ett förstatligande eller ett stärkt statligt ansvarstagande om beslutsfattarna vill införa en sådan reform. I våra kontakter med OECD har även de pekat på vikten av långsiktighet och stabilitet. OECD menar att en flerårig implementeringsstrategi som överskrider de fyraåriga mandatperioderna är avgörande för en eventuell svensk reform där staten stärker sitt ansvar eller tar över huvudmannaskapet.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Ibid.

### 19.2.4 Reformen bör få resurser

**Utredningens bedömning:** Det bör avsättas ekonomiska resurser för själva förändringen att delvis eller helt förstatliga skolan om en sådan reform ska införas.

En grundförutsättning för att en reform ska lyckas är att reformens införande får tillräckliga finansiella resurser. Dessa behöver ofta sträcka sig flera år framåt tills verksamheten nått institutionaliseringsfasen.<sup>10</sup> I utredningens direktiv anges att de förslag som läggs fram inte ska vara kostnadsdrivande i sig eller ställa krav på ökade resurser för att kunna genomföras. Men stora förändringar kostar och när en reform ska implementeras uppstår tillfälliga övergångskostnader.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det bör avsättas ekonomiska resurser för själva förändringen att delvis eller helt förstatliga skolan om en sådan reform ska införas. Det handlar alltså om ett tillfälligt tillskott, inte en permanent ökning av kostnaderna för skolväsendet. Ett förstatligande är, som tidigare nämnts, en styrnings- och strukturreform. Implementeringen är därför inte främst avsedd att påverka lärarnas arbete. Däremot tar omställningen av skolsystemet tid och är kostnadskrävande. Särskilt ett fullgånget förstatligande skulle få stor påverkan på kommunsektorn. Det är rimligt att anta att de flesta kommuner skulle behöva se över sin organisation i relativt stor utsträckning om skolan skulle förstatligas. I så fall skulle sannolikt behovet av anpassningar för kommunsektorn behöva utredas i särskild ordning. Då menar vi att staten kan behöva ge stöd till kommuner för att underlätta genomförandet och överföringen till staten, exempelvis genom en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

I kapitel 20 återkommer vi med uppskattningar av kostnader för implementeringen av en eventuell förstatligandereform.

---

<sup>10</sup> Rapport från riksdagen 2012/13:RFR10 *Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan.*

## 19.2.5 Reformen bör omfattas av en förändringsorganisation

**Utredningens bedömning:** Under ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannskapet bör det finnas en särskilt inrättad förändringsorganisation.

För att kunna genomföra en förstatligandereform eller stärka statens ansvar samt implementera dessa förändringar gör utredningen bedömningen att det bör finnas en särskilt inrättad förändringsorganisation, parallellt med den ordinarie organisationen. Vi tror att förändringsorganisationen bör ledas av en parlamentarisk kommitté som följer reformeringen och kan fatta beslut om eller ta initiativ till justeringar utifrån det som de facto händer under implementeringen. I kommittén bör professionerna och eleverna vara representerade. Det är särskilt viktigt eftersom statliga och politiska initiativ till förändring behöver kommuniceras och diskuteras med de professionella och med eleverna.

Inom ramen för förändringsorganisationen bör frågor om bland annat strategi för implementering, tidsåtgång, långsiktighet, stabilitet och ekonomiska resurser behandlas. Dessutom bör den parlamentariska kommittén säkerställa att olika aktörer får stöd för implementeringen av reformen. Det kan göras genom dialog, ömsesidigt lärande, nätverkande, fortbildning och praktisk träning, faktorer som alla gynnar en framgångsrik implementering av hög kvalitet.

## 19.3 Reformutvärdering av ett förstatligande av skolan

### 19.3.1 Reformutvärdering bör finnas med från början

**Utredningens bedömning:** Reformutvärdering av ett eventuellt förstatligande av eller stärkt statligt ansvar för skolan bör prioriteras redan i planeringen av en sådan reform och finnas med i strategin för implementering. Såväl implementeringen som resultaten och effekterna av en eventuell reform bör följas upp och utvärderas.

En myndighet bör få i uppdrag att dels analysera vilka data som behöver följas under ett genomförande av en eventuell reform, dels påbörja insamlingen av dessa redan nu.

Enligt Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan saknar Sverige en tradition av att utvärdera reformer inom skolans område och ordentliga reformutvärderingar har sällan initierats av regering eller riksdag.<sup>11</sup> Även i jämförelse med de andra skandinaviska länderna genomför Sverige få reformutvärderingar och nästan aldrig på statliga initiativ.<sup>12</sup> Kommunaliseringen har också kritiserats för att det fanns väldigt lite utrymme för uppföljning och utvärdering. I kapitel 12 och 16 anger utredningen därför att det behövs en stärkt reformutvärdering i allmänhet, inte minst om beslutsfattarna vill gå vidare med ett förstatligande av skolan.

Vi gör bedömningen att en reformutvärdering av ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannskapet bör prioriteras redan i planeringen av reformen och därmed också finnas med i den strategi för implementering som beskrivs i avsnitt 19.2.1.

Vidare gör vi bedömningen att flera delar av en sådan reform behöver följas upp och utvärderas, såväl implementeringen som resultaten och effekterna av reformen. Initialt under arbetet kan man följa upp och utvärdera processen genom att studera olika aspekter av hur implementeringen fortlöper. Här kan tidiga problem eller misstag i implementeringen korrigeras. I nästa steg kan man mäta resultaten av olika implementeringsinsatser, till exempel genom samtal med huvudmän, rektorer, lärare, elever och andra aktörer. Det sista steget handlar om att följa upp och utvärdera effekter av reformen, till exempel om den lett till att förbättra elevernas resultat, öka likvärdigheten, höja kvaliteten och göra det mer attraktivt att arbeta i skolan. Att mäta effekter tar ofta lång tid och det kan vara svårt att fastställa vilka effekter som kan kopplas till en viss reform. Därför är det viktigt att reformutvärderingen får pågå under lång tid och att olika utvärderingar införlivas i en samordnad och systematisk plan för utvärdering, se vidare kapitel 12 och 16.

För att kunna följa upp och utvärdera reformarbetet krävs att det sedan tidigare finns insamlade utfallsmått för perioden före reformen så att man kan upptäcka förändringar. Därför är det viktigt att redan nu börja samla in vissa data. Vi bedömer att en myndighet bör

---

<sup>11</sup> SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

<sup>12</sup> Pontoppidan, Maiken m.fl. (2018): Randomised controlled trials in Scandinavian educational research. *Educational Research*, 60:3, s. 311–335.

få i uppdrag att dels analysera vilka data som behöver följas under ett genomförande av en eventuell reform, dels påbörja insamlingen av dessa redan nu. En förutsättning för ett sådant uppdrag är att det finns en långsiktig överenskommelse om behovet av en strukturreform på skolans område.

### 19.3.2 Reformutvärderingen bör inkludera forskning

**Utredningens bedömning:** Reformen att förstärka skolan eller stärka statens ansvar bör följas av forskning som en del av reformutvärderingen.

I kapitel 12 och 16 lyfter utredningen vikten av utvärdering för att stärka inslaget av evidens i skolan. Ett annat sätt att bygga upp evidens är genom forskning. Vi gör i kapitel 16 bedömningen att Skolverkets och Specialpedagogiska skolmyndighetens nuvarande uppdrag att sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning bör samlas i en ny systemansvarig myndighet om en sådan införs. När det gäller Skolforskningsinstitutet lämnar vi ingen bedömning som förändrar deras verksamhet.

Historiskt sett har skolmyndigheterna haft ett mer omfattande uppdrag avseende forskning än i dag. Skolöverstyrelsen ansvarade på sin tid för att sektorsforskning bedrevs. Detta uppdrag kvarstod med mindre förändringar ända fram till början av 2000-talet då sektorsforskningen inom utbildningsområdet upphörde. Myndigheten för skolutveckling som infördes 2003 skulle i stället medverka i spridning av resultat av forskning som genomfördes vid universitet och högskolor, det vill säga det uppdrag Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten har kvar i dag. År 2001 inrättades Vetenskapsrådet vars främsta uppgift skulle vara att ge stöd till grundläggande forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom samtliga vetenskapsområden.<sup>13</sup> Inom Vetenskapsrådet bildades senare samma år en utbildningsvetenskaplig kommitté för att främja forskning och forskarutbildning i nära anslutning till lärarutbildningen och med direkt relevans för lärarnas yrkesutövning.<sup>14</sup> Därefter inrättades Skolforsknings-

<sup>13</sup> Prop. 1999/2000:81 *Forskning för framtiden – en ny organisation för forskningsfinansiering*. Bet. 1999/2000:UbU17.

<sup>14</sup> Prop. 1999/2000:135 *En förnyad lärarutbildning*. Bet. 2000/01:UbU3.

institutet 2015 med uppdrag att dels göra systematiska översikter och andra forskningsammansställningar samt sprida forskningsresultaten, dels lysa ut och fördela medel till praktisknära forskning.

Kopplat till en mer utbyggd statlig utvärdering av skolsystemet och en förstärkt reformutvärdering bör staten även pröva möjligheten att återinföra sektorsforskning för att stärka inslaget av evidens, till exempel genom ett utvidgat uppdrag för Skolforskningsinstitutet. När det gäller ett eventuellt införande av en statlig skola eller ett förstärkt statligt ansvarstagande gör vi bedömningen att reformen bör följas av forskare som en del av reformutvärderingen.

## 20 Konsekvenser

### 20.1 Kraven på en konsekvensutredning

En statlig utredning ska beskriva konsekvenserna av sina förslag. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.<sup>1</sup>

Vår utredning har inte i uppdrag att lämna några förslag på regeländringar. Vi ska ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan eller ett ökat statligt ansvarstagande utan att huvudmannaskapet förändras, inte lämna färdiga förslag på exakt hur det ska genomföras. Vi lämnar därför endast bedömningar, inte förslag som kopplas till författningsförslag. Våra bedömningar är mer övergripande än förslag och eftersom de inte heller åtföljs av författningsförslag så kommer denna konsekvensbeskrivning att vara mer övergripande och mindre detaljerad än vad som kan vara fallet i en utredning med ett mer avgränsat uppdrag där förslagen beskrivs mer detaljerat och åtföljs av författningsförslag.

En konsekvensutredning ska bland annat innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå samt vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Vilka som berörs av förslagen ska också beskrivas. Dessutom ska kostnadsmässiga och andra konsekvenser som regleringen medför samt en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen göras.

Utöver de generella kraven på en konsekvensutredning framgår av utredningens direktiv att vi bland annat ska analysera konsekvenser av ett statligt huvudmannaskap i förhållande till målet om en mer likvärdig utbildning och högre kunskapsresultat samt i förhållande till den kommunala självstyrelsen, möjligheter till anpassning utifrån lokala

---

<sup>1</sup> Kommittéförordningen (1998:1474) samt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

behov och förutsättningar och möjligheter till ansvarsutkrävande. Av direktiven framgår vidare att vi ska göra en samlad bedömning av förslagens konsekvenser och ställa dem i relation till alternativa åtgärder för att nå förbättrade kunskapsresultat. Nedan sammanfattas beslutsunderlaget och våra bedömningar. Därefter följer närmare konsekvensbeskrivningar inom de olika områdena.

Utredningen hade från början i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag för ett fullgånget förstatligande. I mars 2022 fick vi tilläggsdirektiv som innebar att vi även skulle analysera hur statens ansvar för skolväsendet kan stärkas i andra former än genom ett förstatligande. I denna konsekvensutredning beskriver vi konsekvenser av båda dessa alternativ. Men konsekvenser av ett fullgånget förstatligande beskrivs mer utförligt än konsekvenser av ett stärkt statligt ansvarstagande utan ändrat huvudmannaskap.

Det bör också påpekas att de konsekvenser vi beskriver med nödvändighet endast kan vara vår bedömning av vilka konsekvenser som kommer att uppstå. Det finns alltid en osäkerhet i dessa bedömningar, det vill säga det är inte säkert att förändringarna leder till det som är önskvärt eller förväntat. Detta gör också att jämförelser mellan dagens system och hur vi tänker oss att ett framtida system kan fungera blir osäkra.

## **20.2 En beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs**

Detta avsnitt innehåller en beskrivning av de problem som utredningen har identifierat och hur problemen kan lösas genom statligt huvudmannaskap eller stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap. Vi redogör också för konsekvenserna av om staten inte gör något av ovanstående. Här beskrivs även vilka som berörs av ett stärkt statligt ansvar.

### **20.2.1 Problembeskrivning**

I avsnitt 2.3 beskriver vi problem som utredningen har identifierat. Dessa kan i korthet sammanfattas som att skolans kunskapsresultat har sjunkit över tid men på senare tid vänt uppåt, att likvärdigheten



i skolan har försämrats och att elever i kommunal vuxenutbildning (komvux) inte har likvärdig tillgång till utbildning.

### **Problemen beror bland annat på systemsvagheter**

Utredningen menar att dagens skolsystem innehåller svagheter. Dessa har tidigare också identifierats av bland annat OECD och 2015 års skolkommission. En sådan svaghet är den oklara ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen, vilken medför svårigheter i ansvarsutkrävandet. Ett annat exempel är brister i resursfördelningen, vilka leder till att fördelningen av resurser inte främjar likvärdighet i tillräcklig utsträckning. Ytterligare ett exempel är att förutsättningarna är ogynnsamma för att attrahera, behålla och utveckla lärare och rektorer. Dessa systemsvagheter beskrivs närmare i avsnitt 2.4.

### **Utredningens slutsats är att det svenska skolsystemet är splittrat och att styrningen av skolan är otydlig**

Utredningens övergripande slutsats är att det svenska skolsystemet är splittrat och att styrningen av skolan är otydlig. Detta beror i kortlighet på följande:

- Skolsystemet har alltför många styraktörer.
- Alla huvudmän har inte den kapacitet som krävs för att de ska klara sitt uppdrag.
- Skolsystemets konstruktion kan ha blivit alltför komplicerad och komplex.
- Skolan kan inte lösa sina uppgifter på ett tillräckligt bra sätt inom nuvarande skolsystem.

I syfte att höja elevernas kunskapsresultat, öka likvärdigheten, förbättra skolans kvalitet och stärka läraryrkets attraktivitet anser utredningen att det nuvarande skolsystemet behöver en mer grundläggande strukturell reform. Slutsatserna beskrivs närmare i kapitel 10.

## 20.2.2 Lösningar och överväganden

Utredningens uppdrag är att undersöka hur statens ansvar för skolan kan stärkas i syfte att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Som nämns ovan är vår slutsats att det nuvarande skolsystemet behöver en mer grundläggande strukturell reform. Utredningen beskriver två möjliga alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem: ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system med förstärkt statligt ansvar men utan ändrat huvudmannaskap. Det första alternativet beskrivs närmare i kapitel 11–16 och det andra alternativet i kapitel 17.

### Alternativ 1 – fullgånget förstatligande där staten är huvudman för de offentliga skolorna och komvux

I dag har kommunerna dubbla roller, både som hemkommun för de barn, ungdomar och vuxna som bor i kommunen och som huvudman för de kommunala skolorna och komvux. I ett eventuellt nytt statligt skolsystem med statligt huvudmannaskap kommer staten att få dubbla roller, vilket beskrivs i kapitel 11. Dels kommer staten att ha ett systemansvar såväl för offentliga skolor och komvux som för fristående skolor. Dels kommer staten att vara huvudman för de offentliga skolorna och komvux. Staten bör i organiseringen av sin skolverksamhet vid ett fullgånget förstatligande skilja på systemansvar och huvudmannaskap. Medan systemansvaret omfattar alla huvudmän, skolor och verksamheter, rör huvudmannaskapet endast de offentliga skolorna och komvux. Genom att statens båda roller får var sin organisation tydliggörs denna distinktion. Ett fullgånget förstatligande består av följande delar:

- Staten tar ett systemansvar för skolan (kapitel 12). Systemansvaret omfattar att:
  - Staten tar det samlade ansvaret för styrningen av skolan. Det innebär att staten bör ta över kommunernas roll som styraktör, inklusive den ekonomiska styrningen av skolan. Därmed samlas den juridiska, ideologiska och ekonomiska styrningen hos staten. Staten bör utforma sin samlade styrning så att den stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet (avsnitt 12.1.1).

- Staten tar ett större ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning i olika skolformer, med undantag för förskolan som inte omfattas av utredningens uppdrag. Det innefattar bland annat att ta ansvar för att alla skolpliktiga barn har en skolplacering samt att ansvara för ett gemensamt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan och en gemensam antagningsorganisation i gymnasieskolan på regional nivå. Ansvaret för att främja en effektiv planering och dimensionering bör även omfatta etableringen av fristående skolor. Vid prövningen av tillstånd bör staten kunna ta hänsyn till hur en friskole-etablering påverkar det lokala skolsystemet i stort samt till systemets förmåga att svara upp mot både individens och samhällets behov av utbildning på ett kostnadseffektivt och likvärdigt sätt (avsnitt 12.1.2).
- Staten tar ett samlat ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola (avsnitt 12.1.3).<sup>2</sup>
- Staten ger kapacitetshöjande stöd till huvudmän, skolor och verksamheter, både offentliga och fristående. Stödet bör ges med utgångspunkt i obligatoriska kvalitetsdialoger mellan staten och huvudmännen – såväl den statliga som de enskilda – och syfta till att stärka huvudmännens kapacitet att ta sitt ansvar och bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete (avsnitt 12.1.4).
- Staten tar ansvar för vissa frågor och uppgifter där nyttan framför allt ligger på systemnivå. Exempel på sådana är stöd till professionsutveckling, insatser för strategisk kompetensförsörjning samt uppföljning och utvärdering av skolsystemet och av skolreformer (avsnitt 12.1.5).
- Staten samordnar frågor om digitalisering och skolans it-lösningar (avsnitt 12.1.6).

---

<sup>2</sup> Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

- Staten tar det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan (kapitel 13). Följande principer bör vara vägledande för en nationell fördelning av resurser till skolan:
  - Resursfördelningen bör riktas till huvudmän – inte till skol-enheter.
  - Resursfördelningen bör spegla skillnader i behov, kostnadsläge och ansvar.
  - Resursfördelningen bör vara begriplig, transparent och förutsägbar.
  - Resursfördelningen bör skapa stabila förutsättningar för undervisningen.
  - Resursfördelningen bör i liten utsträckning påverka hur huvudmännen väljer att utforma sin organisation.
  - Resursfördelningen bör i liten utsträckning ske via riktade statsbidrag.

Nationella resursfördelningsmodeller bör införas för grundskolan och förskoleklassen samt gymnasieskolan och bestå av grundersättning, strukturtillägg, ansvarstillägg och individtillägg. Vissa frågor kring den närmare utformningen bör utredas vidare. För övriga skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag bör nationella resursfördelningsmodeller utredas vidare. För komvux bör den statliga huvudmannen ta fram egna resursfördelningsmodeller.

- Staten tar ett ökat ansvar för professionsutveckling och kompetensförsörjning till skolan. Staten bör bland annat:
  - Öka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Det ökade ansvarstagandet bör gälla alla lärare och rektorer, även de som arbetar vid fristående skolor (avsnitt 14.1.1).
  - Stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskaper och erfarenheter som lärare utvecklar i olika professionsutvecklande insatser bidrar till att utveckla undervisningen (avsnitt 14.1.2).

- Säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna, enligt komvux särskilda förutsättningar (avsnitt 14.1.3).
- Öka sitt ansvarstagande för kompetensförsörjningen till skolan. Den systemansvariga myndigheten får ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. I ansvaret bör ingå att ha överblick över skolans kompetensbehov, samverka med relevanta aktörer och stödja skolans huvudmän i den strategiska kompetensförsörjningen (avsnitt 14.1.4).
- Staten tar över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux (kapitel 15). Det innebär att staten blir huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, fritidshem och komvux. Dessutom bör staten liksom i dag vara huvudman för specialskola och sameskola. Statens huvudmannaskap bör omfatta det ansvar som huvudmannen har i dag och alla delar av utbildningen. I det statliga huvudmannaskapet ingår att den statliga huvudmannen blir ensam arbetsgivare för hela den offentligt anställda skolpersonalen. För komvux är detta enbart aktuellt för den utbildning staten bedriver i egen regi.
- Skolmyndigheterna förändras, bland annat genom att två nya skolmyndigheter bildas. Det innebär införandet av en systemansvarig myndighet som har ett generellt systemansvar för skolan (avsnitt 16.2) samt en myndighet med huvudmannaansvar som ska vara huvudman för offentliga skolor och komvux, och erbjuda och tillhandahålla utbildning (avsnitt 16.3).

Även vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör kommunerna ha ett fortsatt ansvar för vissa uppgifter i egenskap av att vara elevernas hemkommun (avsnitt 12.1.7). Sådana uppgifter är ansvar för skolskjuts, samordning av insatser vid problematisk frånvaro, det kommunala aktivitetsansvaret och den uppsökande verksamheten för individer i behov av komvux.

## Alternativ 2 – stärkt statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap

Även i detta alternativ som beskrivs i kapitel 17, kommer staten att vara systemansvarig. Systemansvaret ser ut på ungefär samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande. Men kommunerna fortsätter att vara huvudmän för de kommunala skolorna och för komvux. Vissa delar av systemansvaret påverkas bara i liten utsträckning av vem som är huvudman och bör utformas på liknande sätt som vid ett fullgånget förstatligande. I andra fall bör systemansvaret få ett delvis annorlunda innehåll och utformning än vid ett fullgånget förstatligande där staten också är huvudman. Det statliga systemansvaret i detta alternativ innebär följande:

- Staten utformar sin samlade styrning så att den stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet. Staten bör se över och vid behov ompröva den nuvarande styrningens inriktning, omfattning och utformning. De grundläggande principerna för styrningen bör vara desamma som vid ett fullgånget förstatligande.
- Staten tar ett ökat ansvar för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan. Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän. Staten bör förstärka sitt finansieringsansvar även för de kommunala huvudmännen i detta alternativ. Det kan ske på ett antal olika sätt vilka beskrivs i avsnitt 17.3.5.
- Staten främjar en effektiv planering och dimensionering av utbildning. Det innefattar bland annat att ansvara för ett nationellt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan samt att tillhandahålla regionala planeringsunderlag för gymnasieskolan och komvux. Staten bör även i detta alternativ stödja en samordnad antagning för gymnasieskolan. Det kan staten göra genom att stödja och styra samverkan mellan huvudmän. Staten kan också vid behov ansvara för en samordnad antagningsorganisation. Staten bör stödja en samordnad antagning för komvux genom att tillhandahålla ett digitalt antagningsverktyg. Staten bör också utveckla verktyg för att i större utsträckning kunna beakta hur en friskoleetablering påverkar det lokala eller regionala skolsystemet.
- Staten tar ett övergripande ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola.

- Staten ger kapacitetshöjande stöd till huvudmän. Denna uppgift kan bli mer omfattande än vid ett fullgånget förstatligande, eftersom antalet huvudmän och därmed det förväntade behovet av stöd kommer att vara större.
- Staten ansvarar för uppföljning och utvärdering av skolsystemet och skolreformer.
- Staten samordnar skolans it-lösningar och ansvarar för it-system och register som alla huvudmän behöver vara anslutna till. Till skillnad från vid ett fullgånget förstatligande bör statens systemansvar i dessa delar också omfatta komvux. Staten bör även i detta alternativ utarbeta standarder och riktlinjer för skoladministrativa system för att underlätta för huvudmännen och möjliggöra ett effektivt och säkert utbyte av information.
- Staten tar ett ökat ansvar för professionsutveckling och kompetensförsörjning till skolan. Detta sker på samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande (se avsnitt 17.4).
- En ny skolmyndighet införs med ett generellt systemansvar för skolan. Den nya myndigheten bör arbeta med såväl styrning som stöd till hela skolsystemet, det vill säga både till offentliga skolor och komvux samt till fristående skolor. Den bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- Staten bör vid ett ökat statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap ta ett ökat ansvar för komvux. Detta ansvar beskrivs i avsnitt 17.6 och sammanfattas nedan.
  - Staten bör vidta åtgärder för att höja kvaliteten på och utveckla styrningen av utbildning på entreprenad inom komvux.
  - Staten bör i högre utsträckning styra, stödja och stimulera regional samverkan mellan kommuner.
  - Staten bör ta ett större ansvar för att nationellt styra och samordna vissa utbildningar där det finns ett nationellt behov eller intresse.
  - Staten bör initiera en försöksverksamhet med en gemensam antagningsorganisation för hela eller delar av komvux.

I detta alternativ fortsätter alltså kommunerna att vara huvudmän för de kommunala skolorna och för komvux. Därmed behåller kommunerna i detta alternativ lednings- och driftsansvaret för de kommunala skolorna samt arbetsgivaransvaret för all skolpersonal i dessa skolor. Inom komvux kan kommunerna, precis som i dag, bedriva utbildning både i egen regi och på entreprenad. När det gäller fristående skolor kommer de även fortsättningsvis att ha enskilda huvudmän och ingen förändring kommer att ske jämfört med i dag avseende lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa. Däremot kommer enskilda huvudmän och fristående skolor att påverkas av ett ökat statligt ansvarstagande, bland annat i sina kontakter med statliga skolmyndigheter på nationell och regional nivå.

Visst ansvar kommer att ligga kvar på hemkommunerna även om staten förstärker sitt systemansvar för skolan. Det handlar bland annat om delar av den ekonomiska styrningen och utbudsansvaret för skolan.

### 20.2.3 Samlad bedömning av förslagets konsekvenser

Syftet med utredningen och med ett ökat statligt ansvarstagande för skolan är att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Av direktiven framgår också att vi ska analysera konsekvenser av ett statligt huvudmannaskap i förhållande till målet om en mer likvärdig utbildning och högre kunskapsresultat.

Sammantaget anser vi att ett stärkt statligt systemansvar för skolan, där statens styrning samlas men också görs om för att bli mer ändamålsenlig, har goda förutsättningar att förbättra såväl likvärdigheten som kvaliteten i skolsystemet som helhet. Många bedömningar som kan påverka likvärdighet, kvalitet, elevresultat och läraryrkets attraktivitet kan genomföras utan ett förändrat huvudmannaskap, eftersom de ingår i statens systemansvar. Detta gäller främst nationell resursfördelning, följt av frågor om en stärkt och obligatorisk kvalitetsdialog med efterföljande kapacitetshöjande stöd samt en långsiktig och systematisk kompetensförsörjning när det gäller skolans personalgrupper, framför allt lärare och skolledare. Eftersom staten har systemansvaret i båda alternativen kan man förvänta sig likartade positiva effekter såväl av ett fullgånget förstärkt ansvar som i ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att vara huvudman, i de avseenden som gäller den samlade styrningen.



Det som skiljer alternativen åt är alltså främst huvudmannaskapet. I dag är ansvaret för skolan delat mellan stat och kommun. Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap skulle kunna möjliggöra en renodling av ansvaret, sätta fokus på de nationella målen och innebära att man undviker att lokalt fattade beslut går emot de nationella målen. Om staten tar över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux innebär det en stark koppling mellan den som å ena sidan beslutar om de nationella målen och som sedan tilldelar och fördelar resurser till skolan samt å andra sidan driver utbildningen.

Utredningen ska också redovisa pedagogiska konsekvenser (se avsnitt 20.5). De två alternativen för stärkt statligt ansvarstagande och hur de kan bidra till en mer likvärdig utbildning av hög kvalitet, bland annat genom att öka läraryrkets attraktionskraft, diskuteras närmare i analysen i kapitel 18.

## Jämförelse av konsekvenserna av alternativ 1 och 2

Det framgår av direktiven att vi ska göra en samlad bedömning av förslagets konsekvenser. Nedan görs en sådan där konsekvenserna av alternativ 1 och 2 också jämförs med varandra. Den samlade bedömningen görs på en övergripande nivå. Därför omfattar den inte alla aspekter som ingår i en konsekvensutredning i sin helhet, utan vi har valt ut de mest centrala konsekvenserna. En bedömning av proportionaliteten av viktiga delar i alternativ 1 och 2 finns i avsnitt 20.12.

I utredningens båda alternativ har staten ett systemansvar för hela skolsystemet, det vill säga dels offentliga skolor och komvux, dels fristående skolor. Det statliga systemansvaret är i stor utsträckning detsamma i båda alternativen. Systemansvaret innebär att staten tar ett samlat ansvar för styrningen av skolan. Därmed tar staten i princip över kommunernas roll som styraktör, inklusive den ekonomiska styrningen av skolan i varierande grad. I alternativ 1 tar staten det fulla ansvaret för tilldelningen och fördelningen av ekonomiska resurser. I alternativ 2 finns flera varianter som går olika långt i styrningen av resurser.

Båda alternativen innebär att kommunernas inflytande över de kommunala skolorna och komvux minskar. Det sker genom att staten tar över systemansvaret i båda alternativen och i alternativ 1 genom

att staten även tar över huvudmannaansvaret. Kommunernas minskade inflytande handlar både om att den kommunala självstyrelsen kan inskränkas (främst i alternativ 2) och om att ansvar flyttas från kommunerna till staten (främst i alternativ 1).

Båda alternativen skulle innebära en stor påverkan på kommunsektorn. I alternativ 1 innebär det att en mycket stor del av kommunernas totala ansvar skulle tas över av staten. Det skulle innebära att kommunerna skulle få ett klart mindre ansvar, en mindre budget och ekonomi än i dag, vilket sannolikt skulle medföra att kommunerna i stor utsträckning skulle behöva anpassa sin organisation. Konsekvenserna för andra delar av kommunernas verksamhet är svåra att överblicka i det här skedet, men det är uppenbart att kommunernas ekonomi också skulle påverkas. I vilken utsträckning och på vilket sätt beror framför allt på hur mycket resurser som behöver föras över från kommunerna till staten och hur en sådan överföring skulle genomföras. Vi resonerar mer om detta i kapitel 13. När det gäller alternativ 2 avgörs påverkan på kommunernas ekonomi av vilken variant av resursfördelning som skulle vara aktuell att genomföra. Sammantaget är utredningens bedömning att alternativ 1 skulle påverka kommunerna mer än alternativ 2. Alternativ 2 påverkar dock, i formell mening, den kommunala självstyrelsen mer än alternativ 1. Detta beskrivs närmare i avsnitt 20.12.

Båda alternativen skulle också påverka staten och den statliga förvaltningen. Det första alternativet påverkar i stor utsträckning eftersom staten där tar över huvudmanna- och arbetsgivarskapet för all personal i de offentliga skolorna. Det skulle betyda att antalet årsarbetskrafter i staten skulle öka med i storleksordningen 200 000, och att dessa skulle samlas i Sveriges i särklass största myndighet. Även det andra alternativet skulle innebära förändringar för den statliga förvaltningen, bland annat eftersom det statliga systemansvaret skulle samlas i en ny skolmyndighet som ersätter Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (frånsett de delar som handlar om att bedriva specialskolan). Myndighetsorganisationen beskrivs närmare i kapitel 16. Alternativ 1 påverkar den statliga förvaltningen i mycket större utsträckning än alternativ 2.

Ett stärkt statligt ansvarstagande skulle också påverka de enskilda huvudmännen. Inget av alternativen innebär dock att förutsättningarna för dessa skulle ändras i grunden. Huvudmän som i dag är godkända skulle även framöver kunna bedriva sin verksamhet under likartade

förutsättningar. Gemensamt för båda alternativen är att utredningen bedömer att staten bör ta över ansvaret för ersättningen till de enskilda huvudmännen från kommunerna. Det skulle innebära förenklingar och i viss mån en mer förutsägbar ekonomi för de enskilda huvudmännen. Men det skulle också påverka deras ekonomi. På vilket sätt beskrivs närmare i kapitel 13. Utredningen bedömer också att det bör genomföras förändringar i tillståndsprövningen av fristående skolor. Det skulle kunna göra det svårare att få tillstånd i framtiden, vilket också kan innebära att de huvudmän som redan är godkända gynnas i förhållande till aktörer som vill in på marknaden. Detta beskrivs närmare i kapitel 12. Påverkan på de enskilda huvudmännen är ungefär densamma oavsett om alternativ 1 eller 2 skulle genomföras.

Företag som bedriver fristående skola eller utbildning inom komvux på entreprenad skulle påverkas i likartad utsträckning av alternativ 1 och 2. Inget av alternativen innebär en förändring av grundläggande förutsättningar. Företag skulle även framgent kunna bedriva både fristående skola och utbildning på entreprenad med likartade förutsättningar som i dag. Den största skillnaden mellan alternativen uppstår för komvux. Där skulle alternativ 1 medföra att det bara finns en huvudman – staten – som också själv kan bedriva utbildning. Se vidare avsnitt 20.10.

Båda alternativen påverkar indirekt förskolan men påverkan är avsevärt större om alternativ 1 skulle genomföras. I så fall skulle de offentliga skolorna och förskolorna få olika huvudmän i stället för att som i dag ha samma kommunala huvudman. Den nya myndighet som utredningen bedömer bör hantera det statliga systemansvaret skulle dock även omfatta förskolan och därmed ansvara för normering, stöd och andra uppgifter också för förskolan. Mer om konsekvenser för förskolan finns i avsnitt 20.9.

Båda alternativen skulle påverka samverkan mellan aktörer inom skolan och inom andra verksamheter som socialtjänst och polis. Alternativ 1 skulle innebära en mycket större förändring än alternativ 2. Detta beskrivs närmare i avsnitt 20.8.

De två alternativen skiljer sig avsevärt åt när det gäller hur omfattande själva förändringen skulle vara att genomföra. Alternativ 1, som innebär att staten skulle ta över huvudmanna- och arbetsgivaransvaret, är en mycket omfattande och komplex reform. Den innefattar bland annat behov av att föra över avsevärda resurser från kommunerna till staten, frågor om verksamhetsövergång och andra arbetsgivarfrågor

för ett mycket stort antal anställda samt komplexa frågor kring hur skollokaler skulle föras över från kommunerna till staten. Alternativ 2 medför en betydligt mindre förändring än alternativ 1, men är ändå en mycket omfattande reform. Hur stor skillnaden skulle vara beror främst på hur finansieringsfrågan skulle hanteras. Mer om genomförandet finns i kapitel 19.

#### 20.2.4 Alternativa lösningar eller ingen reglering

Förändringar av skolsystemet kan göras på olika sätt och vara olika långtgående när det gäller vilket ansvar staten ska ta för skolan. Regeringen har också genomfört, påbörjat och aviserat ett antal reformer inom ramen för nuvarande system och ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna. Utredningens slutsats är dock att det nuvarande skolsystemet behöver en mer grundläggande strukturell reform om de systemsvagheter som vi bland annat beskriver i kapitel 2, till exempel att det finns för många styraktörer i systemet, ska kunna hanteras. Som vi har beskrivit ovan, tar vi i detta beslutsunderlag fram två olika alternativ för att genomföra en eventuell systemförändring genom ett ökat statligt ansvar för skolan. Det första alternativet innebär som sagt ett fullgånget förstatligande och det andra ett stärkt statligt ansvarstagande utan ändrat huvudmannaskap.

Som framgår av kapitel 1 och 2 fokuserar utredningen på styrning och struktur. Vårt uppdrag är att ta fram underlag för ett statligt huvudmannaskap eller för att stärka statens ansvar för skolan i andra former. Av direktiven framgår att vi trots utredningens fokus på förstatligande och stärkt statligt ansvarstagande ska ställa konsekvenserna av våra förslag i relation till alternativa åtgärder för att nå förbättrade kunskapsresultat och ökad likvärdighet. Sådana åtgärder skulle till exempel kunna vara att se över skolans mål, styrdokumentens utformning och innehåll, betygsbestämmelser, timplaner, styrningen av elevhälsan eller insatser för nyanlända elever. Den typen av reformer skulle också kunna följa på, och komplettera, de förändringar i ansvarsfördelningen i skolväsendet vi beskriver i betänkandet. De skulle dock inte kunna åtgärda de problem som har att göra med ett splittrat skolsystem och alltför många styraktörer som vi beskriver ovan. De skulle inte heller leda till en resursfördelning som tar hänsyn till elevernas olika socioekonomiska förutsättningar i högre utsträckning än i dag.

Ett annat alternativ till ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap skulle kunna vara att förbättra förutsättningarna för alla kommuner att fullt ut kunna hantera sitt uppdrag, exempelvis genom att antalet kommuner blir färre och kommunstorleken större. Det skulle dock kräva en kommunreform, som också skulle påverka andra delar av kommunernas verksamheter. Se vidare avsnitt 19.1.4.

### 20.2.5 Vilka som påverkas av utredningens bedömningar

Skolan är en angelägenhet för hela samhället och skolgången är av mycket stor vikt för individen. Barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt.<sup>3</sup> Förskoleklass och grundskola (alternativt grundskola, specialskola eller sameskola) är obligatoriska vilket gör att de omfattar alla barn och deras vårdnadshavare. Utbildning behövs för samhället och ekonomin i stort samt för individens personliga utveckling och möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället. Skolans utformning är också ett verktyg för att påverka vilken samhällsutveckling som enligt demokratiskt fattade beslut är önskvärd.

Att staten tar över ansvar från kommunerna är en systemreform snarare än en reform som direkt påverkar undervisningen i klassrummen. De som berörs mest direkt av utredningens bedömningar är kommunerna, både i egenskap av hemkommun och huvudman. Även de enskilda huvudmännen och de statliga skolmyndigheterna påverkas direkt. De anställda vid de statliga skolmyndigheterna påverkas av bedömningarna om en ändrad myndighetsstruktur. De statliga myndigheter som berörs är Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen. Ett fullgånget förstatligande skulle också påverka rektorer, lärare och övrig skolpersonal som arbetar i skolsystemet. Främst påverkar det personal i kommunala skolor och verksamheter. De som arbetar vid fristående skolor påverkas i mindre utsträckning. Vid ett fullgånget förstatligande påverkas även förtroendevalda i kommuner och regioner samt parterna på arbetsmarknaden.

---

<sup>3</sup> 3 kap. 2 § skollagen (2010:800).

Vid ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannskap blir påverkan på förtroendevalda mer begränsad samt på skolpersonalen mer indirekt. Men sådant som påverkas för personalen är möjligheter till professionsutveckling. Även eleverna i skolan påverkas men också de på ett mer indirekt sätt. I slutändan syftar det stärkta ansvarstagandet till att höja kvaliteten i utbildningen och undervisningen men frågorna om huvudmannskap, resurser, kompetensförsörjning till skolan och annat kan snarast ses som förutsättningar för att ge eleverna kvalitet och likvärdighet än något som direkt påverkar deras vardag.

### *Huvudmän*

I det svenska skolsystemet finns nästan 1 100 huvudmän för de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag. De 290 kommunerna var läsåret 2020/2021 huvudmän för 3 957 grundskolor och 812 gymnasieskolor. Regionerna var huvudmän för sammanlagt 20 gymnasie- och gymnasiesärskolor. Kommunerna är också huvudmän för komvux. Det var drygt 240 av kommunerna som bedrev utbildning inom komvux läsåret 2020/2021. Staten är huvudman för två skolformer, specialskolan och sameskolan, som totalt omfattar 15 skolor. Omkring 800 enskilda huvudmän drev 822 fristående grundskolor och 449 fristående gymnasieskolor under läsåret 2020/2021. Huvudmännen och deras skolor och verksamheter beskrivs närmare i kapitel 4.

### *Personal i skolväsendet*

Lsåret 2020/2021 tjänstgjorde bland annat totalt 138 000 lärare, 5 600 rektorer och 51 600 personer i kategorin annan personal i de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag.<sup>4</sup> Totalt finns drygt 200 000 årsarbetskrafter inom den kommunala skolverksamheten, se vidare kapitel 7.

---

<sup>4</sup> Skolverket (2021): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21*.

### *Elever*

Det går drygt 2 miljoner elever i skolformerna som berörs i utredningens direktiv. Att staten tar över ansvar från kommunerna är en systemreform. För eleverna i skolan har själva huvudmannaskapet liten direkt betydelse men om ett stärkt statligt ansvar leder till ökad likvärdighet och kvalitet så gynnar det eleverna.

## **20.3 Ekonomiska konsekvenser**

Varken ett fullgånget förstatligande där staten är huvudman för de offentliga skolorna och komvux eller ett stärkt statligt ansvarstagande utan ändrat huvudmannaskap innebär på en övergripande nivå någon ökning av det samlade offentliga åtagandet. Utredningens bedömningar är därmed inte kostnadsdrivande på systemnivå. Däremot behövs en omfördelning mellan stat och kommun. Hur omfattande den är och hur den bör genomföras beror på vilket av alternativen som är aktuellt att införa. Reformen som sådan innebär också vissa kostnader, främst för närmare utredningar av bland annat myndigheterna och deras bemanning samt kostnader förknippade med implementeringen av reformen. Detta beskrivs närmare i kapitel 19. Ekonomiska konsekvenser för de enskilda huvudmännen beskrivs i avsnitt 20.10.

### **20.3.1 Ekonomiska konsekvenser för staten vid ett fullgånget förstatligande**

Ett fullgånget förstatligande skulle innebära ökade kostnader för staten. Dels gäller det driften av de offentliga skolorna och komvux (huvudmannaskapet), dels kostnader för övertagande av myndighetsuppgifter som i dag utförs av kommunerna. Det handlar inte om ökade kostnader för det offentliga utan om att kostnader flyttas från kommunerna till staten. Dessa behöver staten kompensera sig för genom att medel på lämpligt sätt förs från kommunerna till staten. Hur detta skulle kunna ske behöver utredas vidare (se bedömningar i frågan i kapitel 13).

Oaktat hur överföringen skulle kunna ske innebär detta att statens budget kommer att bli avsevärt större än i dag, och kommunernas budgetar bli mindre i motsvarande omfattning. De modeller för resurs-

fördelning som utredningen tagit fram tar hänsyn till att ansvar förs över från kommunerna till staten. Vi har där skattat kostnaderna för de nya myndigheternas åtaganden som förs över från kommunerna och exkluderat motsvarande belopp från de resurser, grundat på de totala offentliga kostnaderna för skolan, som fördelas i modellerna (detta beskrivs närmare i kapitel 13). En utredning av hur en överföring av resurser från kommunerna till staten skulle gå till skulle vara en central del i genomförandet av ett fullgånget förstatligande.

Till kostnaderna som skulle föras över från kommunerna kommer de kostnader som staten redan i dag har för skolmyndigheterna och dagens statliga skolverksamhet. Resurserna för skolan skulle behöva delas upp i flera förvaltnings- eller sakanlag. Vi går inte in närmare på dessa frågor i betänkandet utan även dessa behöver utredas vidare.

### **De nya myndigheterna vid ett eventuellt fullgånget förstatligande**

Vid ett fullgånget förstatligande bedömer utredningen att två nya skolmyndigheter bör bildas, en systemansvarig myndighet och en myndighet med huvudmannansvar. Myndigheternas uppdrag beskrivs närmare i kapitel 16. För att kunna genomföra en förändrad myndighetsstruktur behöver de nya myndigheternas uppgifter, organisation och styrning utredas mer i detalj för respektive myndighet. Frågor för sådana utredningar är bemanning och kostnad för de nya myndigheterna. I detta betänkande gör vi endast en mer översiktlig bedömning av hur de nya myndigheterna skulle kunna se ut när det gäller bemanning, se nedan.

#### *Kostnader*

Skolmyndigheternas förvaltningsanslag omfattade 2021 tillsammans knappt drygt 2,4 miljarder kronor (Skolverket cirka 1,16 miljarder kronor, Skolinspektionen 470 miljoner kronor, Specialpedagogiska skolmyndigheten 770 miljoner kronor och Sameskolstyrelsen 58 miljoner kronor).

Både vid ett fullgånget förstatligande och vid ett stärkt statligt ansvarstagande utan ändrat huvudmannaskap skulle den övervägande delen av dessa medel föras över till den systemansvariga myndighetens anslag. Det gäller dock inte för de medel som Specialpedagogiska



skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen använder för specialskolan respektive sameskolan i dag. Dessa skulle vid ett fullgånget förstatligande i stället tilldelas myndigheten med huvudmannansvar. Vid ett stärkt statligt ansvarstagande utan ändrat huvudmannaskap skulle medlen för specialskolan även fortsatt tilldelas Specialpedagogiska skolmyndigheten och medlen för sameskolan Sameskolstyrelsen. Det handlar om cirka 330 miljoner kronor för specialskolan och 34 miljoner kronor för sameskolan<sup>5</sup>. Därmed är det i storleksordningen 365 miljoner kronor som inte ska tillfalla den systemansvariga myndigheten.

Inom ramen för de resursfördelningsmodeller som utredningen tagit fram har vi, som framgår av kapitel 13, beräknat att sammanlagt 2,17 miljarder kronor (670 miljoner kronor för grundskolan och 1 500 miljoner kronor för gymnasieskolan) bör överföras från kommunerna till staten för de uppgifter som den systemansvariga myndigheten tar över från kommunerna.<sup>6</sup> Av dessa utgörs 840 miljoner kronor (620 miljoner kronor för förskoleklass och grundskola samt 220 miljoner kronor för gymnasieskola) av medel som ska användas till myndighetsuppgifter.<sup>7</sup> De medel som i dag är avsatta för myndighetsuppgifter och som skulle tillfalla den systemansvariga myndigheten uppgår därmed till knappt 2,9 miljarder kronor (2,05 miljarder kronor hos staten och 840 miljoner kronor hos kommunerna).

Utöver befintliga uppgifter som i dag utförs av staten eller kommunerna bedömer utredningen att staten (genom den systemansvariga myndigheten) bör öka sin ambitionsnivå i förhållande till i dag när det gäller nationell utvärdering av skolsystemet och reformer. Utredningen för bättre resultat i grundskolan har bedömt att ett par årsarbetskrafter, vilket skulle motsvara en kostnad om cirka 2,5 miljoner kronor per år, behövs för att ansvara för att ta fram ett nationellt ramverk och planering för en förstärkt nationell utvärdering.<sup>8</sup> Vad

<sup>5</sup> Det framgår av Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisning för 2021 att kostnaden för specialskolan var cirka 740 miljoner kronor 2021 varav cirka 330 miljoner kronor finansierades med anslag. Det framgår av Sameskolstyrelsens årsredovisning för 2021 att drygt 34 miljoner kronor av myndighetens anslag användes till sameskolan samt förskoleklass och fritidshem.

<sup>6</sup> Dessa medel omfattar uppgifter kopplade till förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. Till det kommer kostnader kopplade till fritidshem, grundsärskola, gymnasieskola och komvux. Utredningen har inte gjort några beräkningar av dessa men vi bedömer att de är av klart mindre omfattning.

<sup>7</sup> Differensen mot totalbeloppet utgörs i huvudsak av kostnaderna för myndighetens ansvar för att ordna skolplaceringar vid plötsliga skolnedläggningar hos enskilda huvudmän samt för gymnasieskolans rese- och inackorderingstillägg. Detta är resurser som inte ska användas för den systemansvariga myndighetens förvaltningskostnader.

<sup>8</sup> SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

de utvärderingar som sedan bör genomföras kan komma att kosta beror på ambitionsnivå och inriktning. Det kan vara fler aktörer än den systemansvariga myndigheten, exempelvis Statskontoret eller IFAU, som sedan genomför utvärderingar. För att göra en grov skattning av kostnader använder vi Skolverket som exempel. Skolverket redovisade i årsredovisningen för 2021 en kostnad för uppföljnings- och utvärderingsstudier på drygt 66 miljoner kronor vilket kan ge viss ledning av storleksordningen på kostnaderna. Om vi för att ha något ungefärligt att utgå från räknar med en förstärkning med 50 procent skulle det ge en kostnad på cirka 33 miljoner kronor per år.

Utredningen bedömer vidare att en del i en stärkt utvärdering är att införa en nationell kunskapsutvärdering i linje med den som föreslagits av Utredningen om nationella prov.<sup>9</sup> Ett första steg i att åstadkomma detta kan vara den försöksverksamhet som utredningen beskrev och som beräknades kosta cirka 18 miljoner kronor per år i genomsnitt i 10 år, det vill säga cirka 180 miljoner kronor totalt. Sammantaget skulle dessa utökade statliga åtaganden därmed omfatta i storleksordningen 55 miljoner kronor per år de första åren och därefter cirka 35 miljoner kronor per år.<sup>10</sup>

Vår bedömning är att sammanslagningen av dagens statliga skolmyndigheter och att uppgifter förs över från kommunerna bör innebära effektiviseringar. Medel som frigörs kan då bli besparingar eller användas för tillkommande ofinansierade uppgifter. I sitt betänkande bedömde 2017 års skolmyndighetsutredning att om stora delar av Skolverkets, Skolinspektionens och Specialpedagogiska skolmyndighetens verksamhet skulle samlas i den nya Skolmyndigheten skulle det medföra besparingar genom en effektivare myndighetsstruktur där uppgifter och kompetenser samordnas i en myndighet samt genom att personalen skulle kunna samverka effektivare än tidigare.<sup>11</sup> Vi delar den bedömningen och ser att inrättandet av en systemansvarig myndighet och överförandet av vissa uppgifter från kommunerna till staten skulle kunna medföra besparingar. Vi gör denna bedömning inte bara på grund av effektivisering utan även utifrån att vissa uppgifter som exempelvis hantering av riktade statsbidrag som nämnts tidigare skulle kunna upphöra eller minska (främst vid ett fullgånget

<sup>9</sup> SOU 2016:25 *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning*.

<sup>10</sup> Dessa kostnader skulle alltså täcka en försöksomgång av nationell kunskapsutvärdering. Om en fullskalig nationell kunskapsutvärdering sedan ska genomföras beräknade utredningen att en sådan cykel skulle kunna kosta i storleksordningen 120 miljoner kronor under fyra år.

<sup>11</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

förstatligande). Hur stora effektiviseringarna kan tänkas bli behöver utredas vidare om något av våra alternativ för stärkt statligt ansvarsstagande skulle genomföras. Men vår övergripande bedömning är att de tillkommande kostnaderna för statliga myndighetsuppgifter kommer att kunna finansieras genom effektiviseringar och omprioriteringar. Den systemansvariga myndigheten bör då få ett förvaltningsanslag på i storleksordningen 2,9 miljarder kronor.

## Bemanning

### *Den systemansvariga myndigheten*

Den systemansvariga myndigheten skulle ta över uppgifter som i dag utförs av Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. När det gäller tre av dessa områden; det nationella professionsprogrammet, nationell utvärdering och reformutvärdering, bedömer utredningen att myndigheten bör få ett utökat anslag jämfört med i dag eller med vad som är aviserat. Myndigheten skulle också få en del nya uppgifter och ta över vissa uppgifter som i dag utförs av anställda vid kommuner och regioner.

I dag är drygt 2 700 medarbetare (2 360 årsarbetare) sysselsatta inom den statliga skoladministrationen, det vill säga inom de fem nuvarande skolmyndigheterna. Av dessa bedöms 1 900 (cirka 1 650 årsarbetare) arbeta med myndighetsuppgifter (resterande arbetar med huvudmannaupdraget<sup>12</sup>). Dessa resurser skulle vid ett fullgånget förstatligande föras över till den systemansvariga myndigheten. Om vi räknar med en driftkostnad om 1,25 miljoner kronor per årsarbetare<sup>13</sup> skulle den nya finansieringen ge utrymme för ytterligare cirka 670 årsarbetare. Observera att detta är mycket ungefärliga uppskattningar.

Den systemansvariga myndigheten skulle även ta över myndighetsuppgifter kopplade till komvux, grundsärskolan och gymnasiesärskolan samt fritidshemmet. Omfattningen på dessa behöver utredas vidare.

Vår uppskattning är sammantaget, som också framgår av kapitel 16, att den systemansvariga myndigheten vid ett fullgånget förstatligande skulle kunna ha i storleksordningen 2 300 årsarbetare (eller cirka 2 600 anställda).

---

<sup>12</sup> 16 av dessa arbetade på Skolforskningsinstitutet vid utgången av 2021.

<sup>13</sup> Grundat på ett vägt genomsnitt för driftkostnad per årsarbetare för Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten.

### *Myndigheten med huvudmannaansvar*

Vid ett fullgånget förstatligande bör lärare, rektorer och annan skolpersonal i de offentliga skolorna och komvux vara anställda av myndigheten med huvudmannaansvar (se avsnitt 15.2.1). I dag motsvarar dessa yrkesgrupper sammanlagt över 200 000 årsarbetskrafter. Inom komvux kan personal också vara anställd av en annan anordnare än staten, även i ett statligt skolsystem. Utöver skolpersonalen kommer myndigheten med huvudmannaansvar också att behöva en statlig skoladministration. I den nuvarande kommunala skoladministrationen finns drygt 12 000 årsarbetskrafter (se kapitel 7). Även många av dessa skulle vid ett fullgånget förstatligande tillhöra myndigheten med huvudmannaansvar. Den skulle därmed få i storleksordningen 185 000 till upp emot 200 000 årsarbetskrafter och bli den i särklass största svenska myndigheten. Resurser för att finansiera myndigheten med huvudmannaansvar behöver som nämnts ovan föras över från kommunerna till staten. Om ett fullgånget förstatligande ska genomföras kommer den huvudmannaansvariga myndighetens organisation, dimensionering och finansiering att behöva utredas i särskild ordning.

### **20.3.2 Ekonomiska konsekvenser för staten vid ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap**

I alternativet där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet och där lednings-, drifts- och arbetsgivaransvaret således ligger kvar hos kommunerna och de enskilda huvudmännen, finns inget behov av omfattande omfördelning från kommunerna till staten för att finansiera en myndighet med huvudmannaansvar. Där emot är behovet av en ny skolmyndighet som arbetar med såväl styrning som stöd till hela skolsystemet i princip detsamma. Därför gör vi bedömningen att en ny skolmyndighet bör införas även i detta alternativ för att hantera statens systemansvar för skolan. Den bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten. På övergripande nivå kommer den systemansvariga myndigheten att ansvara för samma uppgifter i detta alternativ som vid ett fullgånget förstatligande och därmed ha samma behov av bemanning och resurser. Men uppgifterna kan te sig lite olika i de olika alternativen.

Även i ett system med stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap ingår ett ökat statligt ansvar för fördelningen av resurser. Vi skisserar i kapitel 17 ett antal varianter för hur det kan göras. Beroende på vilket av dessa som skulle vara aktuellt är behovet av att föra över resurser från kommunerna till staten olika stort. Hur en sådan överföring av resurser kan genomföras på bästa sätt behöver analyseras vidare.

### 20.3.3 Ekonomiska konsekvenser för staten på kort sikt

I kapitel 19 beskrivs schematiskt hur genomförandet av ett stärkt statligt ansvarstagande skulle kunna genomföras. Kostnader förknippade med själva reformen handlar bland annat om utredningar som behövs för genomförandet. Frågor som behöver utredas handlar om överföring av resurser mellan kommun och stat, hur staten bör styra i sin roll som systemansvarig, nya myndigheters utformning och så vidare. Dessa utredningar är förknippade med en kostnad som dock är begränsad. Om vi gör en grov skattning och räknar med ett tiotal utredningar med en budget om 5 miljoner kronor per utredning handlar det om 50 miljoner kronor fördelat över en period på 10–20 år.

Både ett fullgånget förstatligande och ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap kommer att kräva implementeringsinsatser under lång tid. Däremot behöver genomförande- och implementeringskostnaderna sannolikt inte vara lika omfattande som vid reformer som främst syftar till att påverka lärares och annan skolpersonals arbete, till exempel nya läroplaner eller ett nytt betygssystem. Men särskilt ett fullgånget förstatligande skulle vara en stor systemreform som kräver såväl tid som resurser. I avsnitt 19.2.4 bedömer vi att det bör avsättas ekonomiska resurser för genomförande av reformerna, främst om ett fullgånget förstatligande ska genomföras. Det kan handla om stöd till kommunerna, exempelvis genom en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), för att hantera organisatoriska och andra förändringar som ett förstatligande skulle medföra. Men det handlar inte om permanenta resurser utan om att medel kan behövas under en period, som dock kan uppgå till 10–20 år. Hur stort behovet av medel skulle vara är beroende av vägval som vi pekar på i detta beslutsunderlag. Sådana vägval är om reformen ska genomföras stegvis, omfatta alla skol-

former, hur resursfördelningen utformas och så vidare. Vi har därför inte gjort några närmare beräkningar av kostnaderna för stöd för genomförandet men vill ändå poängtera att sådana resurser kommer att behövas. Men behovet bör inte vara alltför omfattande och kommer också att fördelas över flera år. Under införandeperioden kan kostnaderna vara större vissa år och knappast öka alls under andra år, bland annat beroende på hur många utredningar som pågår samtidigt.

Utredningen har inte tagit fram något konkret förslag på hur dessa kostnader bör finansieras men bedömer att det kan ske inom ramen för avsatta resurser inom utbildningsområdet och att det blir en fråga som behöver hanteras om det blir aktuellt att genomföra något av alternativen för att stärka det statliga ansvaret.

#### **20.3.4 Stärkt statligt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser påverkar fördelningen mellan offentliga och enskilda huvudmän**

Utredningen har tagit fram modeller för beräkning av resurser för förskoleklass och grundskola samt för gymnasieskola. Dessa kan tillämpas både vid ett fullgånget förstatligande och vid ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap. Modellerna beskrivs i kapitel 13 och 17. De skulle medföra en omfördelning mellan huvudmän jämfört med hur resurser fördelas i dag.

När det gäller förskoleklass och grundskola skulle både de offentliga och enskilda huvudmännen som grupper tilldelas något mer resurser jämfört med i dag, efter justeringar för ökad jämförbarhet. Anledningen är att den nationella resursfördelningsmodellen får ut mer resurser i driftersättning till huvudmännen jämfört med vår uppskattning av dagens situation. För specifika huvudmän skulle det däremot kunna bli stora skillnader mot i dag. Se mer om detta i kapitel 13.

För gymnasieskolan gäller att de offentliga huvudmännen som grupp kommer att tilldelas mindre resurser i förhållande till de fristående. Detta förklaras av olika faktorer vilket beskrivs närmare i kapitel 13. Vid ett fullgånget förstatligande kommer det inte att påverka kommunerna om de enskilda huvudmännen får mer eller mindre andel av de totala resurserna än i dag eftersom både ansvaret att finansiera skolan och resurserna för det ansvaret kommer att föras över till staten. Det blir då staten som får hantera att resurserna till de offentliga skolorna kommer att påverkas olika beroende på skolform.

Hur överföringen av resurser från kommunerna till staten skulle gå till behöver utredas närmare, se kapitel 13. Ekonomiska konsekvenser för de enskilda huvudmännen beskrivs även i avsnitt 20.10.

I dag kan en etablering av en fristående skola medföra ökade kostnader för kommunen. En etablering kan medföra färre elever i den kommunala verksamheten och kommunerna kan ha svårt att helt anpassa sina kostnader. Det leder då till högre kostnad per elev vilket även innebär att kommunen måste höja sin ersättning till de fristående skolorna. Denna problematik lyfts bland annat av Riksrevisionen.<sup>14</sup> Med utredningens modeller för fördelning av resurser undviks att ett minskat antal elever hos den statliga huvudmannen per automatik leder till en högre ersättning per elev för de enskilda huvudmännen. I modellen sker resursfördelningen, både till den statliga huvudmannen och till de enskilda huvudmännen, utifrån de totala resurserna. Vilken genomsnittskostnad per elev som råder hos den statliga huvudmannen spelar därmed ingen roll för ersättningen till de enskilda huvudmännen.

### 20.3.5 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Ett stärkt statligt ansvarstagande för skolan innebär att ansvar förs över från kommunerna till staten. Vid ett fullgånget förstatligande gäller det i princip hela ansvaret. I utredningens andra alternativ är det främst systemansvaret och (hela eller delar av) ansvaret för finansiering och fördelning av resurser som flyttas till staten.

När kommunernas skyldigheter ändras eller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ändras ska finansieringsprincipen, som beskrivs närmare nedan, tillämpas. Det kan handla om att det kommunala ansvaret för vissa uppgifter tas bort eller att ambitionsnivån för befintliga kommunala uppgifter ändras, vilket kan innebära både ökade och minskade ambitionsnivåer. En minskad ambitionsnivå innebär en minskning av statens bidrag till kommunsektorn och vice versa.

Vid ett fullgånget förstatligande kommer kommunerna inte att ha ansvar för skolans finansiering. Men kommunerna kommer inte heller att ha kvar resurserna för detta åtagande. En överföring av ansvar kommer därmed i teorin varken att vara positivt eller negativt för kommunsektorns ekonomi eftersom finansieringen justeras via finansier-

---

<sup>14</sup> Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

ingsprincipen.<sup>15</sup> Modellerna skulle medföra omfördelning mellan kommuner och grupper av kommuner. Hur enskilda kommuner skulle påverkas beror på hur justeringen i finansieringen genomförs. Som vi beskriver i kapitel 6 är utbildningsverksamheten en mycket stor del av kommunernas verksamhet och ekonomi och därför påverkas kommunerna som helhet även om finansieringsprincipen tillämpas.

I ett alternativ där staten tar delar av, men inte hela, ansvaret för tilldelning och fördelning av resurser påverkas kommunernas ekonomi på olika sätt beroende på hur en sådan modell utformas. Vi har tagit fram fyra varianter som beskrivs närmare i avsnitt 17.3.1. Den första varianten är att staten tilldelar och fördelar resurser till skolan på samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande. Kommunen får då ersättning från staten för denna kostnadsnivå. Om kommunen väljer att satsa mer än den statliga nivån behöver den bekosta detta själv. Denna variant påverkar kommunernas ekonomi genom att resurser behöver föras över från kommunerna till staten.

Den andra varianten är att staten anger bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser på kommunnivå. Det påverkar kommunerna genom att de inte, trots att de har ansvaret för finansieringen, kan minska sina kostnader i förhållande till mininivån. De kan dock skjuta till ytterligare medel. Om mininivån sätts utifrån den nationella resursfördelningsmodellen skulle kommuner som i dag har lägre kostnader än vad modellen förutsäger behöva öka sina kostnader för utbildningsverksamheten. Kommuner som behöver minska sina kostnader totalt skulle med en sådan lösning behöva föra över resurser från andra områden eller öka sina intäkter, exempelvis genom att höja skatten.

Den tredje varianten är att inrätta ett sektorsbidrag för undervisningskostnader. Ett sådant bidrag syftar till att jämna ut förutsättningarna när det gäller just undervisningen och kostnaderna för den mellan huvudmännen. Övriga kostnader står kommunerna själva för och även här kan kommuner skjuta till ytterligare medel för undervisningen om de önskar.

Den fjärde varianten är att det så kallade likvärdighetsbidraget förstärks och breddas till att omfatta fler skolformer så att det kan kompensera för skillnader i behov av resurser utifrån socioekonomiska förutsättningar. Variant tre och fyra påverkar kommunernas ekonomi

---

<sup>15</sup> Finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter. Den omfattar statligt beslutade obligatoriska åtgärder som direkt tar sikte på kommunal verksamhet. Principen är inte lagstadgad men godkänd av riksdagen och tillämpas sedan 1993.



främst genom att de skulle medföra en viss omfördelning jämfört med i dag mellan kommuner och huvudmän framför allt utifrån elevernas förutsättningar. Ett sektorsbidrag för undervisning (variant tre) skulle vara betydligt större än ett förstärkt likvärdighetsbidrag och därmed kräva en mer omfattande överföring av resurser. Modellerna för resursfördelning och deras konsekvenser behöver utredas vidare vilket behöver omfatta fler och noggrannare simuleringar än vad som varit möjligt att göra inom ramen för denna utredning. Modellerna har också flera nackdelar, se kapitel 13 och 17.

Vid ett fullgånget förstatligande kommer också kommunerna som fastighetsägare att påverkas, se avsnitt 20.4 nedan. Utöver de konsekvenser som beskrivs där skulle en överföring av skollokaler också påverka kommunernas ekonomi. Det skulle kunna innebära högre kostnader för lokaler som samlokaliseras med skolan, till exempel förskola, och minskade intäkter. Men det skulle också kunna innebära fördelar för kommuner som i dag har höga lokalkostnader. Hur det skulle påverka beror både på hur kommunerna i dag hanterar sina lokaler, sitt markäggande och så vidare, och på hur överföringen från kommun till stat kommer att hanteras. Enskilda kommuner kommer sannolikt att påverkas väldigt olika utifrån att kommunerna i dag har olika lösningar för hantering och finansiering av sina lokaler (se avsnitt 15.1.2). Lokalfrågan och hur den påverkar kommunerna är en av de faktorer som gör ett fullgånget förstatligande till en mycket komplex reform vars konsekvenser är svåra att överblicka och bedöma i förväg.

## 20.4 Skollokaler vid ett fullgånget förstatligande

I avsnitt 15.1.2 beskrivs hur lokalfrågan hanteras i dag och hur utredningen bedömer att den bör hanteras vid ett eventuellt fullgånget förstatligande. Lokalfrågan och hur den hanteras har konsekvenser som faller under flera rubriker i denna konsekvensbeskrivning men vi har valt att samla dem under denna rubrik för att ge bättre överblick.

Vid ett fullgånget förstatligande är utredningens bedömning att statens huvudmannaskap bör omfatta det ansvar som huvudmannen har i dag och alla delar av utbildningen. En viktig del i huvudmannaskapet är ansvaret för lokaler. En stor del av planering och dimensionering handlar om lokalplanering. I ett statligt skolsystem blir det ett ansvar för den statliga huvudmannen att säkerställa att skolan har ändamåls-

enliga lokaler. Utredningens bedömning är att den statliga huvudmannen bör ha ansvaret för sin egen lokalförsörjning och mandat att använda olika lokallösningar. Den statliga huvudmannen skulle vid ett fullgånget förstatligande ha ett omfattande behov av lokaler som ofta behöver vara specialanpassade.

Vilka konsekvenserna skulle bli om staten skulle ta över ansvaret för de lokaler som i dag och framöver behövs för undervisningen i de offentliga skolorna och komvux är svåra att överblicka. Det bör finnas stordriftsfördelar om staten blir en enda stor huvudman för de offentliga skolorna och komvux. En sådan organisation bör ha förutsättningar att bygga upp kunskap och arbetssätt på ett annat sätt än vad kommunerna kan göra i dag. Samtidigt finns nackdelar eller risker som att själva överföringen kommer att vara mycket komplicerad att få till stånd. Staten och berörda kommuner skulle behöva hitta lösningar för någon form av överföring av de tusentals befintliga skollokaler som kommunerna ansvarar för i nuläget och som betingar ett mycket stort ekonomiskt värde. En stor utmaning för den statliga huvudmannen kommer också framgent att vara att hitta platser för att bygga nya skolor. Kommunen har planmonopol och är också en betydande markägare. I ett statligt skolsystem kommer staten att vara helt beroende av att kommuner inkluderar skolan i sin planeringsprocess och vid behov upplåter mark till statliga skolor.

Ett fullgånget förstatligande kan också påverka kostnaden för skollokaler. Som framgår av kapitel 15 är grundprincipen för statliga myndigheter att betala marknadsmässig hyra för lokaler. I det fall den statliga huvudmannen ska hyra skollokaler på marknadsmässiga grunder finns det en uppenbar risk att kostnaderna för lokaler ökar jämfört med i dag.

Vi lyfter även i kapitel 15 risken för att vissa av de regelverk som i dag finns när det gäller myndigheters lokalförsörjning, exempelvis de bestämmelser som reglerar hyreskontraktens maxlängd, kan vara svåra att tillämpa för skollokaler.

Ytterligare en svårighet är den samlokalisering som kan finnas mellan skola och förskola, som i ett eventuellt statligt system i enlighet med utredningens direktiv kommer att ha olika huvudmän vid ett fullgånget förstatligande.

### 20.4.1 Eventuellt ökade krav på tillgänglighet vid ett fullgånget förstatligande

Det finns krav på tillgänglighet för skollokaler bland annat i skollagen och diskrimineringslagen. Ett fullgånget förstatligande skulle om inga ändringar görs innebära att de offentliga skolorna och komvux även omfattas av kraven på tillgänglighet som finns i förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.<sup>16</sup> Det skulle innebära högre krav på tillgänglighet än vad som gäller för kommuner och regioner vilket skulle medföra ökade kostnader. Hur omfattande kostnader det skulle kunna handla om är svårt att säga.

Skolverket gjorde en undersökning 2008 som visade att många skolor rapporterade att de skulle behöva vidta åtgärder för att bli tillgängliga för rullstolsburna personer. Nästan hälften av grundskolorna och fyra av tio gymnasieskolor uppgav att de skulle behöva installera antingen rullstols-wc eller hiss, eller både och, för att bli tillgängliga för rullstolsburna personer.<sup>17</sup>

Utredningen har inte hittat någon mer aktuell sammanställning som specifikt rör skollokaler. Myndigheten för delaktighet följer årligen upp funktionshinderspolitikens genomförande. Uppföljningen 2021 visar att i en femtedel av kommunerna finns inte tillgänglighet med i styrande dokument för lokalförsörjning. Uppföljningen visar också att 37 procent av kommunerna i hög utsträckning säkerställer att det sker ett löpande arbete med att förbättra tillgängligheten i befintliga lokaler där kommunal verksamhet bedrivs. 58 procent av kommunerna gör det i viss utsträckning medan 5 procent (3 procent 2020) inte gör det alls.<sup>18</sup>

Utredningen har fått översiktliga uppgifter från Stockholms stad om kostnaderna för sådana anpassningar av befintliga skollokaler som inte hanteras inom skolans driftsbudget (högre kostnader än 500 000 kronor).

---

<sup>16</sup> Förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.

<sup>17</sup> Skolverket (2008): *Tillgänglighet till skolans lokaler och valfrihet för elever med funktionsnedsättning*.

<sup>18</sup> Myndigheten för delaktighet (2021): *Uppföljning av kommuner 2021*.

Kostnaderna består av tre delar:

1. **Kostnad vid nybyggnation.** Kostnad för tillgänglighet ingår i kalkylerad kostnad för nybyggnation. Generellt kan sägas att mellan 0,5 och 5 procent av kostnaden för nybyggnation är kopplad till tillgänglighet, med stora variationer mellan olika projekt.
2. **Tillgänglighetskrav kopplade till arbetsmiljölagstiftningen.** I en verksamhet av Stockholms stads storlek har det de senaste åren rört sig om 2–3 projekt med en kostnad om 1,5 till 2 miljoner kronor styck. En grov uppskattning utifrån 3 projekt med en kostnad om 2 miljoner kronor styck ger då en årskostnad på 6 miljoner kronor.
3. **Retroaktiv anpassning av befintliga lokaler.** Här handlar kostnaden om cirka 5,8 miljoner kronor per skola, där sådana anpassningar genomförs. I Stockholm genomförs cirka 5 sådana projekt per år, vilket ger en årlig kostnad på cirka 29 miljoner kronor.

Beskrivningen ovan avser alltså de kostnader som redan existerande krav på kommunernas lokaler när det gäller tillgänglighet medför. Dessa ingår därmed i de befintliga kostnaderna för skolverksamheten. Som vi nämnt ovan skulle ett förstatligande av skollokaler kunna medföra högre krav i och med de statliga myndigheternas ansvar för funktionshinderspolitiken. Hur mycket det skulle kunna handla om är svårt att uppskatta utan att gå på djupet i denna fråga, men kostnaderna ovan ger en viss vägledning.

Vår bedömning är att ett statligt huvudmannaskap inte skulle ge högre kostnader för punkterna 1 och 2 eftersom dessa krav redan finns i dag och inte är knutna till att lokalerna är statliga. Kostnaderna för punkt 3 skulle kunna användas för att ge en ungefärlig uppfattning om vad det skulle kosta att anpassa befintliga lokaler utifrån höjda krav. Om vi utgår från att högre krav på statliga lokaler skulle medföra fördubblat behov av anpassning av befintliga lokaler jämfört med i dag skulle det motsvara en kostnad om i storleksordningen 300 miljoner kronor per år (kostnaden för Stockholm multiplicerat med 10). Detta är en mycket ungefärlig uppskattning men det ger en fingervisning om storleksordningen på kostnader som skulle kunna tillkomma. I och med att den statliga myndigheten med huvudmannaansvar skulle ha en budget på i storleksordningen 200 miljarder kronor bedömer utred-

ningen att det skulle vara möjligt för myndigheten att hantera eventuella ökade kostnader inom sin budget.

## 20.5 Pedagogiska konsekvenser

Det framgår av våra direktiv att vi ska belysa pedagogiska konsekvenser. Vi har tolkat det som att resonera kring på vilket sätt systemförändringar kan påverka undervisningen och bidra till hög kvalitet.

Utredningens bedömning är att det stärkta statliga ansvar för kompetensförsörjning och professionsutveckling som ingår i det statliga systemansvaret kan påverka undervisningens kvalitet och läraryrkets attraktivitet. Staten bör, i rollen som systemansvarig, öka sitt ansvars tagande för att skolan har tillgång till den kompetens som behövs för att undervisningen ska hålla hög kvalitet. Samtidigt bedömer vi att ett statligt huvudmannaskap eller starkare statligt ansvar i sig troligen inte kan säkra tillgången till lärare i skolsystemet. Men vi gör bedömningar som är tänkta att förstärka det nationella och strategiska ansvaret för kompetensförsörjningen till skolväsendet, något som avser att åtminstone till viss del utjämna skillnader i elevers tillgång till grund- och vidareutbildade lärare i olika delar av landet. Om dessa skillnader utjämnas kan undervisningens kvalitet höjas över lag.

Genom att öka lärares möjligheter till professionsutveckling kan undervisningens kvalitet och läraryrkets attraktivitet stärkas. I systemansvaret ingår att staten tar ett större ansvar för professionsutvecklingen vilket kan leda till att skillnader mellan olika huvudmän och skolor minskar och att lärarkårens yrkesskicklighet ökar. Vi menar att det är viktigt för att stärka läraryrket som profession. I förlängningen kan det även bidra till att läraryrket blir mer attraktivt. Vår slutsats är därför att investeringar i kompetensutveckling som stärker lärares yrkesskicklighet kan bidra till bättre förutsättningar för undervisning av hög kvalitet och därmed förbättrade kunskapsresultat och ökad likvärdighet.

Det statliga systemansvaret i utredningens bedömningar syftar också till att öka det professionella handlingsutrymmet. Det professionella handlingsutrymmet och lärares möjlighet att fokusera på kärnuppgifterna i undervisning har betydelse för skolan som attraktiv arbetsplats. Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap skulle kunna bidra positivt till handlingsutrymmet genom att styrningen

samlas och styrkedjan blir enklare. I ett system där staten stärker sitt ansvar men inte blir huvudman är förutsättningarna något sämre eftersom inte all styrning samlas hos staten. Som exempel kan det i alternativ 2, där det fortfarande finns kvar en lokalpolitisk nivå, uppstå konflikter mellan nationella och lokala mål för skolan. Samtidigt visar erfarenheter från kommunaliseringen att det kan vara svårt att över huvud taget förutsäga hur handlingsutrymmet kan komma att påverkas av en styrningsreform.

Utredningens modeller för fördelning av resurser skulle innebära en mer kompensatorisk resursfördelning. Det kan förväntas bidra till att höja de genomsnittliga resultaten i riket utifrån att resurser spelar större roll för resultaten dels där resurserna är knappa, dels för elever med svårare förutsättningar.

Även när det gäller elevers lärande och undervisningens utformning är det svårt att förutsäga hur dessa kommer att påverkas av styrningsreformer som ett fullgånget förstatligande eller ökat statligt ansvar. Hur undervisningen organiseras och genomförs betyder mycket för elevernas kunskapsresultat. Det är alltså svårt att uttala sig om effekten av styrningsreformer för elevernas kunskapsresultat. Trots att undervisningens utformning inte främst påverkas av denna typ av reformer kan de ha betydelse, bland annat för att ge ett professionellt handlingsutrymme och tydliga ramvillkor. Att ge lärare bästa möjliga förutsättningar att bedriva en undervisning av hög kvalitet är alltså en viktig uppgift för en skolsystemförändring.

Ett förstatligande eller stärkt statligt ansvar kan vidare minska dokumentationsbördan, genom såväl ändrad reglering som avlastning för lärarna i form av bland annat läraravlastande yrkesgrupper och förbättrade it-stöd. När det gäller ändrad reglering krävs egentligen inte ett förändrat huvudmannaskap eller förstärkt statligt ansvarstagande eftersom staten redan svarar för den juridiska styrningen av skolan. Men utredningen gör övergripande bedömningar om att staten inte bara bör öka sin styrning utan också se över och ompröva den så att den blir träffsäker. Det kan minska lärares och skolledares administration och dokumentation. Dessutom gör vi bedömningar som kan innebära avlastning för lärarna, till exempel avseende it-stöd (se avsnitt 12.1.6 och 17.2.2).

## 20.6 Organisatoriska konsekvenser

Det framgår av utredningens direktiv att vi utöver generella krav på konsekvensutredning ska redovisa organisatoriska konsekvenser av våra förslag. Med organisatoriska konsekvenser menar vi i det här sammanhanget om ett stärkt statligt ansvarstagande skulle innebära att kommunerna eller staten skulle behöva öka eller minska omfattningen på sin verksamhet och vad det i så fall skulle betyda för hur denna organiseras.

Båda alternativen för ett stärkt statligt ansvar för skolan innebär ändringar när det gäller myndigheterna på skolområdet. Ett fullgånget förstatligande innebär organisatoriska konsekvenser genom att kommunal skoladministration avvecklas, att ny statlig skoladministration skapas och att de statliga skolmyndigheterna förändras. Ett stärkt statligt ansvarstagande utan ändrat huvudmannaskap innebär i huvudsak konsekvenser för de statliga skolmyndigheterna. Organisatoriska konsekvenser av de två alternativen beskrivs separat nedan.

### 20.6.1 Fullgånget förstatligande

Om staten tar över huvudmannskapet för skolan från kommunerna innebär det att regeringen kan utöva en mer direkt styrning av skolan som också omfattar en större andel av de offentligtanställda än i dag. I nuläget styr regeringen kommunerna i första hand genom reglering men med två nya stora statliga myndigheter kan regeringen även styra verksamheten i skolan genom mål och uppdrag till sina skolmyndigheter. Det ger till exempel möjlighet att ha en högre ambitionsnivå i frågor som regeringen ser som angelägna än vad som följer av regleringen på ett visst område.

Efter ett eventuellt fullgånget förstatligande skulle hela landet omfattas av en enhetlig offentlig skolorganisation. En sådan organisation skulle som vi beskriver ovan bli väldigt stor vilket innebär både för- och nackdelar. Hur organisationen skulle utformas behöver utredas vidare inom ramen för genomförandet av en sådan reform och de organisatoriska konsekvenserna är därför oklara i det här skedet.

En enhetlig statlig skoladministration skulle förenkla för de enskilda huvudmännen och för externa aktörer som till exempel tjänstleverantörer som i dag behöver förhålla sig till ett stort antal kommuner när det gäller de offentliga skolorna och komvux. Även för intresse-

organisationer och andra i samhället blir det lättare att endast förhålla sig till staten som huvudman när det gäller de offentliga skolorna och komvux. Samtidigt kan det innebära att dessa aktörer får svårare att utöva inflytande när en lokal beslutsnivå försvinner.

### **Två nya skolmyndigheter bildas**

Utredningen bedömer att två nya skolmyndigheter bör bildas vid ett fullgånget förstatligande, en för styrning och stöd samt en för drift av de offentliga skolorna. Detta innebär att Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen upphör. Båda de nya myndigheterna kommer att bli stora, särskilt myndigheten med huvudmannaansvar. Sannolikt kommer myndigheten med huvudmannaansvar också att behöva ha fler ledningsnivåer än dagens myndigheter, vilket kan medföra att den nya myndigheten blir en mer komplex organisation.

Den närmare utformningen och omfattningen av de nya skolmyndigheterna behöver utredas vidare som en del av ett eventuellt genomförande av ett fullgånget förstatligande. Därmed är det inte möjligt att redan nu i detalj beskriva de organisatoriska konsekvenserna av att myndigheterna bildas, men nedan beskriver vi övergripande konsekvenser. Införandet av de nya myndigheterna påverkar de som i dag arbetar på de befintliga skolmyndigheterna, i de offentliga skolorna och komvux samt med skolverksamheten i kommuner och regioner.

Bemanning och kostnader beskrivs närmare i avsnittet om ekonomiska konsekvenser ovan.

#### *Den systemansvariga myndigheten*

Den systemansvariga myndigheten ersätter Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten men får också vissa uppgifter från den kommunala skolförvaltningen. Myndighetens uppgifter beskrivs närmare i kapitel 16.

Den nya myndigheten kommer att bli större än dagens skolmyndigheter sammanlagt. Den kommer att behöva ha en regional organisation vilket även dagens berörda skolmyndigheter har.



### *Myndigheten med huvudmannaansvar*

Vid ett fullgånget förstatligande bedömer utredningen att en ny skolmyndighet bör inrättas med ansvar för driften av de offentliga skolorna samt deras kvalitet, resultat och utveckling. Detta är uppgifter som i dag utförs av kommuner och regioner samt när det gäller specialskolan av Specialpedagogiska skolmyndigheten och sameskolan av Sameskolstyrelsen. Vid ett fullgånget förstatligande har myndigheten med huvudmannaansvar också arbetsgivaransvaret för den offentliga skolans personal. Som framgår av kapitel 7 finns det i dag upp emot 200 000 årsarbetskrafter i det offentliga skolväsendet. Om dessa samlas i en statlig myndighet blir det den överlägset största myndigheten i Sverige.

Hur den nya myndigheten skulle utformas och organiseras är en av de frågor som skulle behöva utredas vidare vid ett fullgånget förstatligande. Det är därmed i dagsläget inte möjligt att närmare gå in på vilka organisatoriska konsekvenser bildandet av myndigheten med huvudmannaansvar skulle få. Men övergripande bedömer vi att den statliga skolorganisationen vid ett fullgånget förstatligande skulle bli mycket omfattande och medföra organisatoriska utmaningar i sig. En regional och lokal nivå kommer att behövas för att undvika för långa beslutsvägar och för att säkerställa anpassning till lokala förhållanden (se kapitel 16). Samtidigt kan uppdelningen i olika nivåer medföra utmaningar när det gäller likvärdighet och kapacitet liknande dem som i dag finns när det gäller kommuner. Förutsättningarna för likvärdighet och tillräcklig kapacitet är dock bättre i en större statlig organisation där regionerna skulle kunna vara betydligt större och färre än dagens kommuner, vilket bör möjliggöra att en god huvudmannakapacitet (för de offentliga skolorna och komvux) kan finnas i hela landet. En regional och lokal statlig skolorganisation är inte heller beroende av lokala politiska beslut vilket också ökar förutsättningarna för likvärdighet över landet.

### **Konsekvenser för Regeringskansliet**

Ett fullgånget förstatligande skulle aktualisera ett antal frågor kopplade till myndighetsstyrning vilket skulle påverka Regeringskansliet. Antalet myndigheter skulle minska vilket frigör vissa resurser men den nya myndigheten med huvudmannaansvar skulle bli Sveriges

överlägset största myndighet. Att styra en sådan myndighet kräver kompetens och resurser. Sannolikt skulle bemanningen, främst på Utbildningsdepartementet, behöva öka för att hantera detta. Även lokal- och fastighetsfrågan skulle kunna påverka Regeringskansliet men det beror på hur den hanteras (se avsnitt 15.1.2). Om staten, via myndigheten med huvudmannaansvar eller på andra sätt, ska äga skollokaler i stor omfattning kan det påverka Regeringskansliet som kan behöva hantera frågor kopplade till den huvudmannaansvariga myndighetens lokalförsörjning.

Vid ett fullgånget förstatligande kommer staten att vara huvudman för de offentliga skolorna och komvux. Det skulle kunna medföra att medborgarna utkräver ansvar för skolverksamheten från regeringen vilket skulle innebära en ökad arbetsbelastning för Regeringskansliet, eftersom regeringen blir första politiska nivå att ta upp sina frågor och synpunkter med.

### Organisatoriska konsekvenser för kommunerna

Ett fullgånget förstatligande skulle ha stor påverkan på kommunernas verksamhet och organisation eftersom skolan utgör en så stor del sett till både antalet anställda och verksamheternas kostnader.

I dag arbetar en stor andel av de kommunalt anställda inom skolverksamheten. Under 2020 arbetade omräknat till årsarbetskrafter cirka 200 000 personer i den kommunala skolan (se avsnitt 7.1.1). Om stora delar av dessa övergår till staten kommer kommunerna både enskilt och som grupp att bli en klart mindre arbetsgivare än i dag.

Skolan utgör också en väsentlig del av den kommunala budgeten. Sammantaget utgör den pedagogiska verksamheten cirka 45 procent av de totala kommunala kostnaderna. Sett till de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag motsvarar det cirka 32 procent av kommunernas kostnader (se kapitel 6). År 2020 uppgick dessa kostnader (som benämns pedagogisk verksamhet) till cirka 310 miljarder kronor. De skolformer och verksamheter som ingår i vårt uppdrag – förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux – kostade kommunerna totalt drygt 200 miljarder kronor 2020. Den andra stora kostnadsposten är vård och omsorg som 2020 uppgick till 272 miljarder kronor (se kapitel 6).

Kommunernas skoladministration ser i dag olika ut. Som exempel har kommunerna olika nämnd- och förvaltningsorganisation beroende på storlek och preferenser. Detta beskrivs närmare i kapitel 4. Ett fullgånget förstatligande skulle därför påverka var och en av kommunerna på olika sätt men det är rimligt att anta att de flesta kommuner skulle behöva se över sin organisation i relativt stor utsträckning. Om ett fullgånget förstatligande skulle genomföras behöver sannolikt behovet av anpassningar för kommunsektorn utredas i särskild ordning.

Skolan är många gånger en del av det lokala samhället och fungerar som en samlingsplats. Skolans lokaler används också av föreningslivet med flera. För att skolan ska kunna fortsätta vara en del i lokalsamhället kommer det krävas att den statliga huvudmannen samverkar med lokalsamhället. Skolan kan också ofta vara samlokaliserad med förskolan eller annan kommunal verksamhet som bibliotek. Denna typ av samlokalisering bör kunna fortsätta som i dag även vid ett fullgånget förstatligande. I de fall myndigheten med huvudmannans ansvar äger lokaler kan regeringen styra att de ska få i uppdrag att samverka med kommuner och andra aktörer om det är önskvärt.

I avsnitt 15.1.4 gör utredningen bedömningen att kommunerna kan vara en aktör som bedriver utbildning inom komvux på entreprenad åt den statliga huvudmannen, förutsatt att staten kan ge ett sådant uppdrag till kommunerna. Vid ett fullgånget förstatligande kan kommunerna därmed få en ny roll som utbildningsanordnare, men utan huvudmannaskap, när det gäller komvux. Det är ett rimligt antagande att kommunerna har ett intresse av att fortsatt anordna utbildning inom komvux även om de inte är huvudmän. Men det är svårt att förutse hur stort detta intresse hos kommunerna kommer att vara och det kan finnas skillnader mellan olika kommuner, vilket kommer att påverka i vilken utsträckning kommuner kommer att anordna utbildning inom komvux vid ett fullgånget förstatligande. Det kommer också att bero på i vilken uträkning och på vilka sätt den statliga huvudmannen väljer att bedriva utbildning på entreprenad.

### *Förtroendevalda*

Ett fullgånget förstatligande skulle även, utöver att påverka den lokala demokratin vilket vi beskriver i andra delar av betänkandet, påverka förtroendevalda som skulle kunna bli av med hela eller delar av sina

uppdrag. Statistiska centralbyrån (SCB) sammanställer uppgifter om landets förtroendevalda.<sup>19</sup> År 2015 fanns knappt 20 procent (5 055 av totalt 26 243) av de förtroendevalda i facknämnder för barn/ungdom/utbildning. Även om överensstämelsen inte är fullständig mellan förtroendevalda inom barn/ungdom/utbildning och förtroendevalda i de skolformer som ingår i utredningens direktiv (eftersom komvux även kan tillhöra andra förvaltningar) ger det en indikation på hur stor andel av de kommunala förtroendeuppdragen som kan tänkas upphöra vid ett fullgånget förstatligande. Även inom regionerna finns ett mindre antal förtroendeuppdrag i facknämnder som kan kopplas till vårt uppdrag, främst gymnasieskolan. I regionernas facknämnder 2019 fanns 70 (av totalt 3 158) förtroendevalda inom barn/ungdom/utbildning.

I Sveriges kommuner fanns det 814 deltidsarvoderade och 551 heltidsarvoderade politiker 2019. Sammantaget innefattade dessa två grupper alltså totalt 1 365 personer. Kommunstyrelsernas ordförande utgör nära hälften av alla heltidsarvoderade och drygt var femte av samtliga hel- och deltidsarvoderade. Vi saknar dock uppgifter om hur många av dessa som är arvoderade för uppdrag inom barn/ungdom/utbildning, så vi kan inte beräkna effekter av ett fullgånget förstatligande på sysselsättningen för heltidsarvoderade förtroendevalda. Utifrån det ovanstående bedömer vi dock att konsekvenserna är små. Ett annat sätt att få en uppfattning om påverkan på arvoderade politiker är att utgå från att skolan bidrar med ungefär en tredjedel av finansieringen, det vill säga proportionellt mot skolkostnaderna i den kommunala budgeten.

## 20.6.2 Stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannskap

### En ny skolmyndighet bildas

Även i detta alternativ bildas den nya systemansvariga myndigheten som tar över uppgifter från Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Konsekvenserna av att en sådan myndighet införs är på det stora hela desamma som beskrivs ovan. Det finns dock skillnader, främst i relationen till huvudmännen för de offentliga skolorna och komvux. Vid ett fullgånget förstatligande övergår det till en relation mellan statliga myndigheter. I detta alternativ

---

<sup>19</sup> SCB (2020): *Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019*.

blir det som i dag en relation mellan en statlig myndighet och många kommunala myndigheter.

De uppgifter som Specialpedagogiska skolmyndigheten har i dag, och som inte övergår till den systemansvariga myndigheten (huvudmannskapet för specialskolan) ligger i detta alternativ kvar där. När det gäller Sameskolstyrelsen innebär detta alternativ inga förändringar.

### 20.6.3 Konsekvenser för andra myndigheter

Ett fullgånget förstatligande skulle påverka även myndigheter utanför utbildningsområdet.

De offentliga skolorna drivs i dag av kommuner och regioner. Kommuner och regioner omfattas inte av Riksrevisionens granskning (effektivitetsrevision och årlig revision) eller exempelvis Statskontorets uppdrag, vilket statliga myndigheter gör. Om myndigheten med huvudmannaansvar bildas vid ett fullgånget förstatligande kommer andra myndigheter att påverkas av det kraftigt utökade statliga åtagandet. Riksrevisionen kommer därmed sannolikt att behöva förstärka sin bemanning något för att ha resurser för att granska de nya statliga skolmyndigheternas arbete. När det gäller den årliga revisionen handlar det om att en relativt stor och en extremt stor myndighet tillkommer och att tre myndigheter försvinner så totalt bör ökningen av arbete ändå vara begränsad. Även Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statskontoret kommer sannolikt att få något mer omfattande arbetsuppgifter om skolverksamheten i de offentliga skolorna drivs av staten.

Ett fullgånget förstatligande skulle också innebära att antalet statligt anställda skulle öka kraftigt vilket kommer att påverka bland annat Arbetsgivarverket. Beroende på hur arbetet organiseras kan även Statens servicecenter, Upphandlingsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten och andra myndigheter påverkas av den stora ökningen av det statliga ansvaret som ett fullgånget förstatligande skulle innebära.

## 20.6.4 Konsekvenser av övergång från kommunal till statlig anställning

Lärare, rektorer, annan skolpersonal och de som i dag arbetar med administration av skolverksamheten i kommuner eller regioner skulle vid ett fullgånget förstatligande i många fall bli statligt anställda.

Det finns skillnader i reglering för kommunala och statliga arbetsgivare. En viktig sådan är att lagen om offentlig anställning (LOA) som helhet bara omfattar staten och inte de kommunala arbetsgivarna. Det finns i nuläget ett antal viktiga skillnader mellan avtalen på det statliga respektive det kommunala området. Till exempel handlar det om pensioner, omställning och arbetstid. Vid ett förstatligande kommer det att bli arbetsmarknadens parter som hanterar vilka villkor som ska gälla för den statliga skolpersonalen. Detta beskrivs närmare i kapitel 7.

Det finns många likheter mellan att vara tjänsteperson vid kommunala och vid statliga myndigheter. Men det finns också skillnader. För skolchefer och andra som arbetar inom kommunal förvaltning skulle ett fullgånget förstatligande innebära att de inte längre skulle ha lokala politiker att förhålla sig till utan i stället bara en linjeorganisation med lokal, regional och statlig nivå. Därigenom bör eventuella målkonflikter som kan uppstå i dag mellan kommunal och statlig styrning kunna undvikas.

Ett större antal statligt anställda skulle öka det statliga åtagandet för tjänstepensioner. Statsbudgeten kommer att tillföras mer pengar i form av premier än i dag men även belastas med utbetalning av mer förmånsbestämd tjänstepension i framtiden.

## Verksamhetsövergång

Beroende på hur en verksamhetsövergång från kommunerna till staten organiseras kan olika yrkesgrupper komma att omfattas av de arbetsrättsliga bestämmelserna i lagen om anställningsskydd (LAS) och lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Utredningen beskriver detta närmare i kapitel 7. Vid ett fullgånget förstatligande, där all skolverksamhet som tidigare har bedrivits av kommunerna skulle övergå i statlig regi utan några verksamhetsmässiga förändringar, är det sannolikt att alla befintliga yrkesgrupper omfattas av de bestämmelser som finns i LAS och MBL. Personalen har då rätt att följa med

till den nya arbetsgivaren och antingen behålla eller, om det finns ett tillämpligt kollektivavtal, så småningom ingå i den nya arbetsgivarens kollektivavtal. Vid ett förstatligande som innebär stora verksamhetsmässiga förändringar är det dock inte lika sannolikt att alla befintliga kommunalt anställda inom skolan har rätt att följa med till den statliga arbetsgivaren.

Det finns vidare en risk att arbetstagare skulle motsätta sig en verksamhetsövergång, vilket beskrivs närmare i kapitel 7. Ansvaret för dessa anställda ligger i så fall kvar hos kommunerna där övertalighet skulle kunna uppstå. Om många anställda skulle motsätta sig en övergång till staten skulle det kunna innebära svårigheter med personalförsörjningen.

## **20.7 Konsekvenser för lärarförsörjningen och för sysselsättningen i stort**

Det framgår av utredningens direktiv att konsekvenser för lärarförsörjningen samt för behöriga yrkesverksamma och blivande lärare och förskollärare inom berörda skolformer ska redovisas. Det ökade statliga ansvaret, oavsett alternativ, som vi beskriver syftar till stor del till att ge förutsättningar för en styrning som kan bidra till att öka lärarkretsens attraktivitet och därigenom förbättra lärarförsörjningen.

Som vi konstaterar bland annat i avsnitt 20.5 kan det professionella handlingsutrymmet öka genom ett ökat statligt ansvar. Den renodlade styrningen, som är ett av målen med ett fullgånget förstatligande, bör också kunna förenkla för lärarna i de offentliga skolorna och komvux, och minska deras administrativa börda. I ett statligt skolsystem äger staten själv frågan om vilka krav som ska ställas på lärarna, till exempel när det gäller uppföljning och dokumentation. För att kunna minska administrationen räcker det inte med att staten äger frågan, utan den statliga styrningen behöver också ses över så att den är ändamålsenlig och inte genererar överdrivet mycket administration och dokumentation (se kapitel 12).

Vi bedömer också att staten bör öka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Staten bör bland annat bygga vidare på det föreslagna nationella professionsprogrammet, vilket bör kunna bidra till att lärar- och rektorsyrkenas attraktivitet stärks. Professionsprogrammet kommer, enligt regeringens förslag, att innehålla

behörighetsgivande insatser, vilket kan bidra till en högre andel behöriga lärare. Vidare gör utredningen bedömningen att en statlig myndighet bör få ett tydligare utpekat samlat ansvar för kompetensförsörjningen till skolan.

Utredningen bedömer vidare att det på sikt bör göras en utredning av om lärarlegitimationen i dess nuvarande utformning i tillräcklig utsträckning bidrar till läraryrkets attraktionskraft (se avsnitt 14.1.5). En sådan utredning kan sedan ligga till grund för eventuella justeringar av legitimationsreformen.

Vid ett fullgånget förstatligande kommer en stor del av skolpersonalen att vara anställd av staten. Det är inte ovanligt att skolpersonal pekar på att ett statligt arbetsgivaransvar i sig skulle kunna bidra till att höja läraryrkets status och öka attraktiviteten för att arbeta i skolan. Om det blir så eller inte kommer till stor del att bero på villkoren hos staten som arbetsgivare. Detta är en fråga som i sin tur kommer att hanteras av arbetsmarknadens parter och därmed är den svår att bedöma i förväg.

Sammantaget anser vi att ett ökat statligt ansvarstagande kan få positiva konsekvenser för läraryrkets försörjning. Vi menar att de förändringar som beskrivs ovan framför allt kan bidra till att lärare stannar längre i yrket. Däremot tror vi inte att ett förstatligande av de offentliga skolorna och komvux på kort sikt skulle bidra till ett större inflöde till lärarutbildningarna.

När det gäller sysselsättningen i stort, uttryckt som antalet anställda totalt, bedömer utredningen att inget av alternativen för ett ökat statligt ansvar innebär vare sig betydligt ökat eller minskat antal anställda inom offentlig sektor. Ett fullgånget förstatligande handlar inte om att öka det offentliga åtagandet utan om att organisera det på ett mer ändamålsenligt sätt. Däremot kommer ett fullgånget förstatligande att betyda avsevärt fler anställda inom staten och avsevärt färre inom kommuner och regioner. Konsekvenser av detta beskrivs närmare i avsnitt 20.6.

## **20.8 Konsekvenser för samverkan mellan skolformer och med andra verksamheter**

Utredningen ska analysera konsekvenserna för de olika skolformerna, hur ett förändrat huvudmannaskap kan påverka samverkan mellan olika skolformer samt vilka konsekvenser ett statligt huvudmannaskap



bedöms få för möjligheterna till samverkan med relevanta verksamheter för skolväsendet och för den statliga samordningen som helhet.

Skolan har en särställning i samhället eftersom den berör alla barn och familjer. Skolan och dess verksamhet påverkar därmed även andra delar av samhället. Inom komvux och gymnasieskolan är samverkan med bland annat arbetsliv och branscher centralt. Kraven på samverkan skulle därmed bli stora på en statlig huvudman. Utredningen bedömer att vid ett fullgånget förstatligande bör den statliga huvudmannen utveckla forum och former för insyn och samverkan med kommunerna och andra samhällsaktörer. Rimligtvis blir detta en uppgift för den lokala nivån av myndigheten med huvudmannans ansvar. I samband med att myndigheten eventuellt ska dimensioneras får man utreda och ta ställning till vilken omfattning denna del av verksamheten behöver ha och hur den bör hanteras organisatoriskt. Vi beskriver detta närmare i avsnitt 15.1.3.

Huvudmännen samverkar i dag med varandra och med andra verksamheter. Det handlar dels om samverkan inom skolväsendet, exempelvis vid övergångar mellan skolformer, dels om samverkan mellan skolväsendet och andra delar av samhället som socialtjänst och polis. Denna samverkan sker till del inom kommunen (som i fallet med socialtjänsten) men också mellan stat och kommun (i fallet med polisen). Samverkan kan även behövas med företrädare för regionerna, till exempel i form av barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och regionalt utvecklingsansvariga (RUA). Detta beskrivs också närmare bland annat i avsnitt 15.1.3. Som huvudmän samverkar kommuner och andra huvudmän också med lärosäten när det gäller lärarutbildning och utbildningsvetenskaplig forskning.

I de fall olika delar av kommunens skolorganisation i dag samverkar kan detta jämföras med när olika delar av den statliga skolhuvudmannen skulle behöva samverka med varandra. Skillnaden blir främst när samverkan i dag sker mellan olika kommuner, exempelvis gällande utbildning i gymnasieskolan och komvux. I dessa fall bör det kunna förenkla att samverka inom den statliga huvudmannen i stället för mellan flera olika kommuner. Det är dock inte så enkelt att alla utmaningar när det gäller samverkan löses genom en statlig huvudman. Även inom en statlig organisation finns risk för att olika delar av verksamheten inte samarbetar optimalt. Den statliga skolverksamheten skulle dessutom vid ett fullgånget förstatligande bli väldigt omfattande vilket kommer att medföra organisatoriska utmaningar.

Nuvarande samverkan handlar som nämnts ovan ofta om att olika delar inom en kommun samverkar med varandra, exempelvis skolan och socialtjänsten eller att olika delar av skolorganisationen i en kommun samverkar vid övergången mellan förskola och skola. Men det krävs även samverkan mellan kommunernas olika verksamheter och enskilda huvudmän och fristående förskolor och skolor som bedriver utbildning för kommunens medborgare. Eleverna i kommunala skolor kan dessutom komma från olika kommuner så det räcker inte alltid för en kommun att samverka inom sin egen organisation utan de behöver även samverka med andra kommuner. Kommunerna behöver också inom ramen för gymnasieskolan och komvux samverka med branscher och arbetslivet samt med andra kommuner. I dessa fall skulle samverkan i stället behöva ske mellan dessa aktörer och den statliga huvudmannen. Det kan försvåra för lokala aktörer som i dag kan samverka med enskilda kommuner att i stället behöva förhålla sig till en större statlig organisation. Å andra sidan kan det också förenkla för bland annat branscher och arbetslivet att inte behöva samverka med ett stort antal kommuner utan med en statlig myndighet (och dess olika nivåer).

Att samverkan i vissa fall vid ett fullgånget förstatligande kommer att ske mellan, snarare än inom, offentliga aktörer kan öka komplexiteten. Samtidigt sker denna typ av samverkan redan i dag mellan kommuner samt mellan kommuner och enskilda aktörer. Även om komplexiteten ökar, så ökar också möjligheterna för staten att säkerställa att det finns kapacitet för samverkan på den lokala nivån.

När det gäller samverkan mellan skolformer sker redan i dag många övergångar mellan huvudmän. Dels mellan enskilda förskolor och kommunala eller fristående skolor, dels vid byten mellan stadier och i de fall där elever flyttar eller byter skola av andra orsaker. I princip är det därmed inte så stor skillnad om huvudmannen för skolväsendet utom förskolan är statlig i stället för kommunal. Men i praktiken kan det, för vissa kommuner där en hög andel elever går i den egna kommunala skolverksamheten, bli skillnader i komplexitet och omfattning vad gäller samverkan.

I dialog med företrädare för lärosäten har vi erfarit att de bedömer att samverkan mellan skolan och lärosätena sannolikt skulle underlättas med ett samlat statligt huvudmannaskap för de offentliga skolorna och komvux. Samtidigt skulle ett fullgånget förstatligande i

vissa avseenden kunna försvåra för lärarutbildningen eftersom det skulle innebära olika huvudmän för förskolan och skolan.

Samverkan mellan statliga myndigheter på nationell nivå, till exempel kring kompetensförsörjningsfrågor, skulle troligen underlättas med en samlad systemansvarig myndighet eller en statlig myndighet med huvudmannaansvar. Detta för att antalet samverkande aktörer skulle minska.

För komvux är det viktigt med en fungerande samverkan med andra kommunala verksamheter till exempel arbetsmarknad, integration och socialtjänst. Om staten skulle ta över huvudmannaskapet och driften av komvux kan samverkansorganisationer som byggts upp runt komvux påverkas. Hur stor påverkan detta har ser sannolikt olika ut i olika kommuner. Det kommer dessutom fortsatt att finnas ett behov av samverkan inom kommunerna eftersom de behåller ansvaret för den uppsökande verksamheten för individer i behov av utbildning inom komvux. Hur samverkan påverkas beror även på i vilken utsträckning kommunerna kommer att bedriva utbildning på entreprenad åt den statliga huvudmannen.

När det gäller komvux behöver samverkan med Arbetsförmedlingen vara särskilt utvecklad och omfattande, som vi beskriver i avsnitt 15.1.3. Liksom när det gäller lärosätena skulle ett fullgånget förstatligande innebära att denna samverkan skulle ske mellan statliga myndigheter. Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen lyfts i dag som problematisk och utmanande. Hur samverkan kommer att påverkas av ett förändrat huvudmannaskap är inte helt lätt att säga. Å ena sidan kan möjligheterna att utveckla strukturerade och långsiktigt stabila samverkansformer förbättras. Å andra sidan riskerar samverkan mellan två stora myndigheter att bli trögrörlig med långa beslutsvägar. Vid utformandet av strukturer för samverkan bör den statliga huvudmannen särskilt beakta de insatser som nu pågår för att förbättra samverkan mellan komvux och Arbetsförmedlingen, och dra lärdom av insatserna utifrån de nya förutsättningar som ges med ett statligt huvudmannaskap.

När det gäller den statliga samordningen som helhet skulle ett fullgånget förstatligande innebära att lärosätena som ansvarar för lärarutbildningen och huvudmannen för de offentliga skolorna och komvux skulle lyda under samma departement vilket skulle kunna underlätta statlig samordning. Behoven av statlig samordning skulle också minska om de statliga skolmyndigheterna slås ihop i en systemansvarig myn-

dighet vilket ingår i båda våra alternativ. Den förändrade organiseringen av skolmyndigheterna skulle innebära att befintlig samverkan anpassas till nya förutsättningar. Själva organisationsförändringen i sig skulle också kunna medföra att myndigheterna under en begränsad period (när förändringen genomförs) fokuserar mindre på samverkan.

## 20.9 Konsekvenser för förskolan

Förskolan omfattas inte av utredningens uppdrag men det framgår av våra direktiv att vi ska analysera vilka konsekvenserna blir för förskolan om huvudmannaskapet för skolformen är oförändrat, medan övriga skolformer i skolväsendet får ett förändrat huvudmannaskap.

En konsekvens av att förskolan inte omfattas av vårt uppdrag är att brister inom förskolan inte hanteras av den systemreform som vi lämnar underlag för. Skolverket bedömer i sin lägesbedömning från 2020 att förskolan har många styrkor men också att det finns flera utmaningar och att kvaliteten varierar alltför mycket. Enligt Skolverket finns en bristande likvärdighet i förskolan och det bedöms som allvarligt med tanke på den ökande skolsegregationen och betydelsen av elevernas socioekonomiska bakgrund för skolframgång.<sup>20</sup>

När det gäller fristående förskolor är det kommunerna som utövar tillsyn. Skolinspektionen har granskat detta. Granskningen visar att två av tre kommuner behöver utveckla sin tillsyn av förskolornas arbete utifrån läroplanens mål och uppdrag. Kommunerna har inte tillräcklig kunskap om huruvida de fristående förskolorna har en god pedagogisk kvalitet. Vidare visar granskningen att åtta av tio kommuner behöver utveckla arbetet med att fatta beslut om ingripande åtgärder när de upptäcker brister i verksamheten.<sup>21</sup>

Även om förskolan inte omfattas av vårt uppdrag kan reformerna som diskuteras innebära fördelar även för förskolan. Den nya systemansvariga myndigheten kommer, precis som dagens skolmyndigheter, också framöver att ha i uppdrag att arbeta med bland annat styrdokument, stöd och utvärdering av förskolan även om den inte bedrivs i statlig regi.

---

<sup>20</sup> Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*.

<sup>21</sup> Skolinspektionen (2016): *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor*.

En konsekvens av ett fullgånget förstatligande skulle sannolikt vara att samverkan i vissa kommuner, exempelvis mellan förskola och skola, försvåras åtminstone under den tid som anpassningar behöver göras till den nya organisationens förutsättningar. Samtidigt behöver det redan i dag finnas rutiner för samverkan mellan kommunen och förskolor som bedrivs av enskilda samt mellan kommunala förskolor och fristående skolor. Kommunerna bör därmed även kunna hantera att samverka med en statlig huvudman, och ett förstatligande av vissa skolformer skulle därigenom inte innebära så stora principiella skillnader. Men för kommuner som i dag har en liten andel av barn och elever i annan verksamhet än sin egen kan det bli en större förändring.

I dialog med kommunrepresentanter som arbetar med förskolan har vi erfart att det finns en oro för negativa konsekvenser om förskolan blir den enda skolform som inte förstatligas. En farhåga är att förskolan skulle bli mer fokuserad på den omvårdande delen av sitt uppdrag, på bekostnad av den pedagogiska. Detta skulle innebära något av en återgång till förskolans tidigare roll när den tillhörde det socialpolitiska området och inte utbildningsområdet. En annan farhåga från huvudmannarepresentanter är att olika huvudmannaskap kan försvåra för kommunerna att ha en röd tråd i hela skolsystemet, från förskolan till gymnasieskolan, eller till och med komvux. I dag arbetar många kommuner dessutom med en gemensam organisation vad gäller exempelvis lokaler, personal och förvaltning för både förskola och skola. Detta gäller särskilt små kommuner.

Även om flertalet av dem vi fört dialog med uttrycker farhågor över att förskolan skulle vara den enda skolform som inte skulle förstatligas kan några också se fördelar. Ett exempel på en fördel är att förskolan skulle kunna bli mer synlig i förhållande till skolan. I dag uppfattar man ibland att skolan prioriteras på förskolans bekostnad, och att förskolan därmed kan gå förlorande ur prioriteringsdiskussioner mellan verksamheter som ingår i samma förvaltning.

Vid ett fullgånget förstatligande skulle förskolan vara den enda skolform som skulle omfattas av den kommunala demokratin. Om förskolan inte skulle utgöra en egen nämnd eller förvaltning skulle den behöva samorganiseras med andra verksamheter inom kommunen, vilket skulle kunna leda till minskat fokus på den pedagogiska verksamheten.

Att hantera och försöka undvika dessa risker vid ett eventuellt förstatligande där förskolan inte ingår skulle därför vara en viktig del i genomförandet av en sådan reform.

## 20.10 Konsekvenser för enskilda huvudmän och företag

Enskilda huvudmän är en heterogen grupp, de skiljer sig åt bland annat när det gäller storlek och associationsform. De skulle därför påverkas på olika sätt vid ett stärkt statligt ansvar. Varken ett fullgånget förstatligande eller ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap innebär att förutsättningarna för de enskilda huvudmännen och de fristående skolorna ändras i grunden. De huvudmän och skolor som är godkända kommer även fortsättningsvis att vara det och liksom i dag ha rätt till bidrag för de elever som de tar emot. Detsamma gäller enskilda utbildningsanordnare i form av bland annat företag som bedriver utbildning inom komvux på entreprenad. Även i de alternativ för stärkt statligt ansvarstagande som vi tagit fram så kommer utbildning på entreprenad att finnas kvar.

Detta innebär dock inte att förändringarna inte skulle få konsekvenser för enskilda huvudmän och enskilda utbildningsanordnare. I avsnitt 12.1.2 bedömer vi att staten vid prövningen av tillstånd bör kunna ta hänsyn till hur en friskoleetablering påverkar det lokala skolsystemet i stort samt till systemets förmåga att svara upp mot både individens och samhällets behov av utbildning på ett kostnadseffektivt och likvärdigt sätt. Det kan ske på flera olika sätt, exempelvis genom att staten

- ställer högre krav på att det utöver individens efterfrågan också ska finnas ett allmänintresse av etableringen för att den ska godkännas
- ökar kvaliteten och enhetligheten i analyserna av konsekvenserna av en friskoleetablering
- utvecklar grunderna för bedömningen av negativa följder så att de tydligt omfattar likvärdighetspekter
- sätter ramar för antalet skolplatser i skolsystemet för att motverka kostnadsdrivande överetablering.

En sådan prövning skulle sannolikt innebära att det blir svårare än i dag för enskilda huvudmän att bli godkända för att bedriva fristående skola och bli berättigade till bidrag. Om det blir svårare för enskilda huvudmän att bli godkända kan det medföra att de huvudmän som redan har ett godkännande får lättare att växa än de skulle ha

haft om reglerna för godkännande inte ändras. Det gynnar i så fall de huvudmän som redan bedriver skola i förhållande till företag eller andra som skulle vilja starta verksamhet.

Vi bedömer också att staten i egenskap av systemansvarig ska ansvara för ett nationellt system för önskemål om och placering i grundskola samt för antagningen till gymnasieskolan (på regional nivå). Det skulle innebära att fristående skolor inte längre som i dag själva ansvarar för vilka elever de tar emot. Samtidigt som en sådan ordning skulle minska deras handlingsutrymme så skulle det medföra förenklingar för de fristående skolorna och deras huvudmän och skapa bättre planeringsförutsättningar. Hur stor skillnad det skulle innebära beror till stor del på huvudmannens storlek och administrativa kapacitet i dag.

I det systemansvar som utredningen beskriver som en viktig del i både ett fullgånget förstatligande och ett utökat statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap ingår att staten tar ansvar för att administrera och betala ut ersättningen till de enskilda huvudmännen. Hur detta påverkar ersättningens storlek beskrivs i kapitel 13 och i avsnittet nedan. Men det skulle också påverka de enskilda huvudmännens administration. Vi bedömer att det skulle underlätta för de enskilda huvudmännen om staten hanterar det ekonomiska bidraget till dem. Huvudmän som i dag har elever från många olika hemkommuner kommer att få en enklare administration. Ett samlat statligt ansvar skapar också förutsättningar för en mer likvärdig och rättssäker hantering av ersättningen i allmänhet och av tilläggsbeloppen i synnerhet. Sammantaget bör detta ge de enskilda huvudmännen en mer förutsägbar ekonomi. Det finns även andra sammanhang där det skulle underlätta för enskilda huvudmän med verksamhet i flera kommuner, exempelvis gällande insyn och uppföljning.

### **Ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän**

I utredningens två alternativ för ett stärkt statligt ansvar är det staten i stället för kommunerna som tilldelar och fördelar ekonomiska resurser till de enskilda huvudmännen. Samma modeller för hur resursbehovet beräknas används i båda alternativen (dessa beskrivs närmare i kapitel 13). De ekonomiska konsekvenserna för de enskilda huvudmännen är därför i princip desamma oavsett alternativ för stärkt statligt ansvar.

En statlig finansiering av de enskilda huvudmännens verksamhet kommer utifrån de modeller som vi tagit fram att medföra omfördelning mellan huvudmän jämfört med i dag. Framst beror det på att modellerna tar större hänsyn till elevernas socioekonomiska förutsättningar jämfört med hur kommunerna fördelar resurser i dag. Hur detta påverkar specifika enskilda huvudmän och deras skolor beror på hur resursfördelningen ser ut i dag i de kommuner som eleverna kommer från. Vissa huvudmän och skolor kommer att gynnas jämfört med i dag, och andra missgynnas. Det är rimligt att de enskilda huvudmännen får en tid på sig att anpassa sig till eventuella förändringar. Det behöver därför övervägas hur en infasning av den nya statliga modellen för resursfördelning kan genomföras under ett antal år.

Utredningen har tagit fram resursfördelningsmodeller för förskoleklassen och grundskolan samt för gymnasieskolan. Konsekvensen av simuleringar som vi gjort av utfallet av modellerna beskrivs kortfattat nedan, utförligare beskrivningar finns i kapitel 13. Huvudmän som har flera skolformer påverkas av båda modellerna. Det kan innebära att de skulle få en lägre ersättning för vissa verksamheter och högre för andra eller inga förändringar alls. Vi har inte tagit fram motsvarande modeller för övriga skolformer som omfattas av vårt uppdrag. Utfallet av hur sådana modeller skulle påverka de enskilda huvudmännen är därför en fråga för vidare utredning.

### *Förskoleklass och grundskola*

De modelleringar som vi har gjort baserade på eleverna hos samtliga huvudmän 2020 visar att de enskilda huvudmännen för förskoleklass och grundskola som grupp skulle få en något högre ersättning jämfört med i dag om utredningens modell för resursfördelning skulle användas. Effekten är cirka 3 procent. I kapitel 13 beskrivs närmare hur olika grupper av enskilda huvudmän skulle påverkas. Det finns inte tillgängliga kostnadsuppgifter på huvudmann- eller skolenhetsnivå för de enskilda huvudmännen. Vi har därför inte kunnat göra den typ av simuleringar av utfallet per huvudman av vår modell för resursfördelning som vi kunnat göra för kommunerna.



### *Gymnasieskola*

Utredningen har även tagit fram en modell för fördelning av resurser till gymnasieskolan som beskrivs närmare i avsnitt 13.1.4. De grundläggande principerna är desamma som i modellen för grundskolan. Den stora skillnaden mellan modellerna är att grundersättningen för gymnasieskolan är differentierad per program och i förekommande fall inriktning. Även i denna modell tas hänsyn till elevernas socioekonomiska förutsättningar, men dessa påverkar mindre än när det gäller grundskolan. Som grupp skulle de enskilda huvudmännen få knappt 8 procent högre bidrag än i dag. Liksom för grundskolans huvudmän kommer modellen att påverka huvudmännen på olika sätt. I kapitel 13 beskrivs närmare hur grupper av enskilda huvudmän skulle påverkas. Inte heller här har vi kunnat göra simuleringar på huvudmanna- eller skolenhetsnivå eftersom tillgängliga uppgifter om kostnader saknas där.

Resultaten från simuleringarna av resursfördelningsmodellerna för både grundskolan och förskoleklassen samt för gymnasieskolan är känsliga för flera antaganden. Det handlar till exempel om hur mycket av de totala offentliga resurserna som kan betalas ut som driftersättning till huvudmännen efter att vi har justerat för att den systemansvariga myndigheten behöver kompensera sig för de myndighetsuppgifter denna tar över från kommunerna. Dessa justeringar är förknippade med osäkerhet. Därför är det viktigt att tolka resultaten från simuleringarna med försiktighet.

### **Konsekvenser av eventuella minskade bidrag**

Som framgår ovan skulle de enskilda huvudmännen som grupp få mer resurser om utredningens modeller för resursfördelning tillämpades jämfört med hur kommunerna fördelar resurser i dag. Det betyder dock inte att det inte kommer att finnas enskilda huvudmän som skulle kunna få mindre resurser än i dag. Det är också viktigt att lyfta att resultaten från simuleringarna är känsliga för de antaganden som de nationella resursfördelningsmodellerna vilar på. I flera avseenden är dessa förknippade med viss eller stor osäkerhet. Därför bör resultaten från simuleringarna tolkas med försiktighet.

Vilken effekt minskade bidrag skulle kunna få för de enskilda huvudmännen är svårt att bedöma. Revisionsföretaget PWC har på

uppdrag av Almega tagit fram en rapport som visar att den genomsnittliga rörelsemarginalen för fristående grundskolor med aktiebolag som huvudman uppgick till 4,9 procent mellan 2010 och 2020.<sup>22</sup> I ett scenario där bidragen sänks med 8 procent skulle enligt rapporten den genomsnittliga lönsamheten för den historiska perioden 2010–2020 bli negativ med en rörelsemarginal på –3,3 procent. I detta scenario uppvisar cirka 70 procent av alla huvudmän som driver fristående grundskolor en negativ rörelsemarginal. Detta skulle i sin tur påverka över 60 000 elever baserat på 2018 års siffror. I ett scenario där bidragen sänks med 10 procent blir den genomsnittliga lönsamheten för samma tidsperiod –5,6 procent. I ett sådant scenario skulle enligt rapporten ungefär 75 procent av alla huvudmän som driver fristående skolor riskera en negativ rörelsemarginal baserat på historiska siffror. Detta skulle påverka närmare 97 000 elever baserat på 2018 års siffror.

Med de nationella resursfördelningsmodeller som vi beskriver närmare i kapitel 13 kommer ersättningen till enskilda huvudmän att bero på hur många elever huvudmannen har, hur det skattade stödbehovet ser ut hos dessa elever, vilka strukturella förutsättningar som gäller för huvudmannens verksamhet samt hur individtilläggen hos huvudmannen fluktuerar över tid. Om enskilda huvudmän kommer att få minskade eller ökade bidrag i framtiden beror på hur deras verksamhet förhåller sig till dessa parametrar i de nationella resursfördelningsmodellerna.

### **Konsekvenser för företag som bedriver utbildning inom komvux på entreprenad**

När det gäller komvux bedömer utredningen att medel liksom i dag inte ska fördelas direkt till de enskilda utbildningsanordnarna utan till huvudmannen. Utredningens modell för resursfördelning får därmed inte direkta ekonomiska konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare. Vid ett fullgånget förstatligande är det den statliga myndigheten med huvudmannaansvar som sedan fördelar medel inom sin verksamhet och till andra utbildningsanordnare. I alternativet som innebär ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap fördelas resurser som i dag till kommunerna som sedan kan använda dessa som ersättning till enskilda utbildningsanordnare.

---

<sup>22</sup> PWC (2022): *Hur påverkas friskolor av sänkt skolpeng?*

I båda utredningens alternativ kommer möjligheterna för enskilda utbildningsanordnare att bedriva utbildning på entreprenad att finnas kvar.

Vid ett fullgånget förstatligande kommer flera aktörer att kunna bedriva utbildning på entreprenad åt den statliga huvudmannen: enskilda utbildningsanordnare, kommuner och i vissa fall regioner. Det blir en skillnad mot dagens system där det enbart är enskilda utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad åt huvudmännen. Det medför till exempel att både kommuner, regioner och enskilda utbildningsanordnare vid ett fullgånget förstatligande kan komma att konkurrera om att få bedriva utbildning vid en upphandling. Vilken konsekvens detta kommer att få för enskilda utbildningsanordnare är svårt att förutsäga. Det kommer att bero på i vilken uträkning och på vilka sätt den statliga huvudmannen väljer att bedriva utbildning på entreprenad. Det kommer även att bero på vilken vilja det finns hos kommuner och regioner att bedriva utbildning på entreprenad åt staten när de själva inte längre är huvudmän.

Ett statligt huvudmannaskap skulle kunna förenkla för de enskilda utbildningsanordnarna som endast skulle behöva förhålla sig till en statlig huvudman i stället för ett stort antal kommuner som i sin tur kan ha olika sätt att organisera sig, hantera entreprenad och så vidare. Men det skulle också kunna innebära att vissa anordnare får svårare att konkurrera om upphandlingen centraliseras. I dag kan enskilda utbildningsanordnare delta i flera upphandlingar som sköts av olika kommuner och där kraven därmed kan se olika ut.

Vid ett fullgånget förstatligande gör utredningen även bedömningen att rektorn för utbildningen bör finnas hos anordnaren av utbildningen (se avsnitt 15.1.4). Det skulle till viss del innebära ett ökat krav på och ansvar för enskilda utbildningsanordnare, samtidigt som det förtydligar ansvarsfördelningen mellan huvudman och anordnare. Detta medför också att de enskilda utbildningsanordnarna behöver ha betygsrätt, vilket är en förutsättning för att huvudmannen ska kunna överlämna rektors myndighetsutövning till dem.

I alternativ 2, där staten stärker sitt ansvar men kommunerna behåller huvudmannaskapet, förändras förutsättningarna för enskilda utbildningsanordnare i mindre utsträckning. I detta alternativ är det fortsatt kommunerna som väljer i vilken utsträckning de lägger ut utbildning på entreprenad åt enskilda utbildningsanordnare.

Även vid ett ökat statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap bör staten vidta åtgärder för att höja kvaliteten på och utveckla styrningen av utbildning på entreprenad (se avsnitt 17.6.1). Åtgärder som bör vidtas är att

- ge visst stöd till huvudmännen om att lägga ut utbildning på entreprenad samt om en ändamålsenlig styrning och uppföljning av utbildningen
- se över hur regelverket kan justeras för att ställa ytterligare krav på de enskilda utbildningsanordnarna.

Dessutom bör, även i detta alternativ, rektorn för utbildningen alltid finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren (se avsnitt 17.6.1).

Dessa åtgärder skulle rimligen påverka de enskilda utbildningsanordnarna och innebära att det i vissa avseenden skulle ställas högre krav på dem. På vilket sätt är dock svårt att säga närmare i detta skede. Som vi nämnt ovan bedömer vi dock att det inte handlar om att systemet skulle ändras i grunden.

### Övriga konsekvenser för enskilda huvudmän och företag

I båda alternativen för stärkt statligt ansvar ingår att stärka kapaciteten i skolsystemet, bland annat när det gäller systematiskt kvalitetsarbete samt uppföljning och utvärdering. Dessa delar i den nya systemansvariga myndighetens arbete kommer även att omfatta de enskilda huvudmännen och de fristående skolorna. Särskilt små huvudmän med en eller två skolenheter bör därmed kunna få bättre förutsättningar att bedriva sitt kvalitetsarbete än i dag utan att själva finansiera dessa förstärkningar.

Utredningens bedömning att staten ska ta ansvar för systemviktiga it-system bör på sikt kunna medföra förenklingar och i viss mån även besparingar för enskilda huvudmän. Det bör även innebära fördelar för små företag (huvudmän) i förhållande till större, eftersom de mindre huvudmännen kan ha svårt att upprätthålla den kapacitet som krävs bland annat inom detta område. Ett samlat statligt ansvar för önskemål om placering i skola och antagning underlättar också administrativt för de enskilda huvudmännen som då inte själva be-

höver ha kapacitet och rutiner för detta arbete. På kort sikt kan dock ett statligt ansvar för systemviktiga it-system innebära vissa tillfälliga merkostnader för att upprätthålla egna system och samtidigt anpassa organisationen till nya förutsättningar och system.

Ett fullgånget förstatligande av driften av de offentliga skolorna påverkar de enskilda huvudmännen som arbetsgivare genom att arbetsmarknaden för lärare förändras. I stället för att det som i dag finns ett stort antal kommunala arbetsgivare för lärare och annan skolpersonal kommer det bara att finnas en offentlig arbetsgivare. Detta kan komma att påverka konkurrensen mellan offentliga och privata arbetsgivare. På vilket sätt kommer att bero bland annat på avtalen för de olika personalgrupperna som kommer att anställas i staten jämfört med hos de privata arbetsgivarna. De privata arbetsgivarna kan tänkas gynnas om villkoren för de statligt anställda uppfattas som mindre fördelaktiga. Man kan också tänka sig att konkurrensen totalt sett minskar när kommunerna inte längre konkurrerar med varandra om skolpersonal. Samtidigt finns en risk att staten kan bli för dominerande som arbetsgivare. Det är möjligt att de privata arbetsgivarna kommer att få svårare att konkurrera, om staten uppfattas som en mer attraktiv arbetsgivare än kommunerna i dag. Hur det blir beror till stor del på parterna på arbetsmarknaden så det är svårt för oss att bli mer precisa när det gäller konsekvenser i den här delen.

Vi bedömer vidare att staten i båda alternativen bör ta ett utökat ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. En förbättrad kompetensförsörjning kan göra det lättare för de enskilda huvudmännen att rekrytera behöriga lärare.

I båda alternativen ingår att staten också ska ta ett större ansvar för lärares kompetensutveckling som syftar till att höja yrkesskickligheten. Ett sådant ökat ansvar bör underlätta för de enskilda huvudmännen som grupp eftersom de inte själva behöver ta lika stort ansvar för denna typ av kompetensutveckling som i dag. Det kan också bidra till att minska skillnaderna mellan små företag (huvudmän), som kan ha svårt att upprätthålla sådan kapacitet, och större företag (huvudmän). Detta är en del i att stärka kapaciteten i hela skolsystemet.

## 20.11 Samhällsekonomiska konsekvenser

Av utredningens direktiv framgår att vi ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs. I kapitel 2 konstaterar vi att avslutad utbildning från grundskolan och gymnasieskolan är två av de mest avgörande faktorerna för hur en individ kommer att klara sig i livet. Att ha en gymnasieutbildning är avgörande för att ungdomar senare ska etablera sig på arbetsmarknaden. Elever som lämnar gymnasieskolan med examen har störst möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden eller gå vidare till högskolan. Det finns en grupp ungdomar som varken arbetar eller studerar. Risken att hamna i denna grupp är mindre bland ungdomar som hade goda utbildningsresultat. Dessa skillnader mellan grupperna kan dock även förklaras av andra faktorer än utbildningsresultat.<sup>23</sup>

Långtidsutredningen slår fast att ett gemensamt finansierat utbildningssystem av hög kvalitet kan skapa förutsättningar för intergenerationell rörlighet och en mer jämlik kompetens- och inkomstfördelning. Samtidigt kan det bidra till att öka humankapitalet totalt sett och därmed till att skapa högre ekonomisk tillväxt.

Enligt våra direktiv är syftet med ett statligt huvudmannaskap eller förstärkt statligt ansvar för skolan att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Det bör i sin tur kunna leda till generellt sett förbättrade kunskapsresultat vilket kan uttryckas som högre betyg, att fler elever blir behöriga till gymnasieskolan eller till högre studier eller att studierna leder till etablering på arbetsmarknaden.

Ökad attraktionskraft för läraryrket bör på sikt leda till att fler söker sig till och stannar kvar inom läraryrket. Det i sin tur ger förutsättningar för undervisning av hög kvalitet som kan leda till bättre kunskapsresultat. En förbättrad resursfördelning där medel i tillräcklig utsträckning fördelas utifrån elevernas behov ger förutsättningar för ökad effektivitet och för att fler elever ska nå målen med sin utbildning och nå behörighet till nästa steg i utbildningssystemet. Detta handlar om möjliga konsekvenser på totalen, inte på individ- eller gruppnivå.

En ökad likvärdighet är viktig för att skolan ska kunna fullgöra sitt kompensatoriska uppdrag men också för att göra det möjligt för alla elever att utvecklas så långt som möjligt. En reformerad, samlad och fokuserad statlig styrning syftar till att ge skolans professioner

---

<sup>23</sup> Forte (2020): *Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt*.

utrymme att inom ramen för sin profession utforma utbildningen och undervisningen utifrån elevernas behov och förutsättningar. Om ett ökat statligt ansvarstagande leder till dessa förväntade effekter så bör det öka genomströmningen i skolsystemet vilket är fördelaktigt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, såväl som för individen. Det kan även förväntas leda till att fler elever klarar av grund- och gymnasieskolan vilket också är gynnsamt som vi nämnt ovan.

Ett fullgånget förstatligande av skolan är dock en reform som omfattar många delar. Kopplingen mellan förstatligande och ökad kvalitet består av flera led och av många samtidigt pågående processer. Det finns också mycket annat som påverkar likvärdighet och kunskapsresultat som inte direkt har med vem som är huvudman för verksamheten att göra. Vi bedömer därför att det inte är möjligt att göra beräkningar av de samhällsekonomiska konsekvenserna i detta skede. Ett fullgånget förstatligande skulle också ha andra och omfattande konsekvenser för kommunerna vilket beskrivs närmare bland annat i avsnitt 20.6 och 20.12.

### **20.11.1 Konsekvenser för klimat och miljö**

Ett fullgånget förstatligande innebär att stora verksamheter som i dag är kommunala skulle övergå till statlig drift. Det ger regeringen möjligheter att styra dessa med exempelvis mål och uppdrag som saknas i dag. Ett område där regeringen kan använda sådan styrning är klimat- och miljöområdet. Vi bedömer dock att ett ökat statligt ansvarstagande för skolan i sig inte har någon direkt påverkan på klimat och miljö.

## **20.12 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen**

Det framgår av utredningens direktiv att vi ska analysera konsekvenser av ett statligt huvudmannaskap i förhållande till den kommunala självstyrelsen och möjligheter till anpassning utifrån lokala behov och förutsättningar samt möjligheter till ansvarsutkrävande. I detta avsnitt fokuserar vi på den kommunala självstyrelsen. Konsekvenser för anpassning till lokala behov och möjligheter till ansvarsutkrävande beskriver vi i avsnitt 20.2.3, som är vår samlade bedömning av konsekvenser av ett ökat statligt ansvarstagande för skolan.

Den kommunala självstyrelsen är grundläggande för den svenska demokratin. Det framgår av regeringsformen att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.<sup>24</sup> Vad den kommunala självstyrelsen omfattar framgår dock inte där eller i någon annan lag. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun har ändrats åt olika håll i takt med samhällsutvecklingen.

Den kommunala självstyrelsen har en lång tradition i Sverige. Statskontoret beskriver att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. Motiven för det kommunala självstyret kan sammanfattas med demokrati- och effektivitetsvärden.

Demokrativärden handlar om medborgarnas möjlighet till delaktighet och ansvar. Det politiska beslutsfattandet i en demokrati är tänkt att på bästa sätt tillgodose medborgarnas intressen. Genom att fördela uppgifterna på olika nivåer i samhällsorganisationen är det tänkt att ett optimalt förverkligande av folkviljan ska uppnås. Den kommunala självstyrelsen kan innebära att beslutsfattandet kan ske nära medborgarna. Möjligheten till lokalt och regionalt inflytande kan stärka legitimiteten för det politiska systemet och möjligheterna till ansvarsutkrävande. Detta brukar framhållas som den kommunala självstyrelsens viktigaste funktion i det svenska samhällskicket. För att det kommunala självstyret ska fylla sin funktion krävs att kommunerna har en reell möjlighet att fatta beslut som påverkar deras verksamhet.

Effektivitetsvärden är bland annat att den kommunala självstyrelsen kan medföra större flexibilitet och bättre anpassningsförmåga när det gäller de behov av offentliga åtgärder som kan finnas (jämfört med om staten beslutar). Ett annat effektivitetsvärde som enligt Statskontoret brukar nämnas i samband med kommunal självstyrelse är möjligheten till pluralism. Verksamheter kan förnyas utan att en ensam aktör står för förnyelsen. Kommuner och regioner prövar inom givna ramar olika metoder för att lösa samma eller likartade problem. Erfarenheter och kunskaper kan spridas mellan de olika huvudmännen och på så sätt bidra till en effektivare verksamhet. Ytterligare ett effektivitetsvärde hänger samman med möjligheten till variation. Den kommunala självstyrelsen innebär att verksamheten kan anpassas till de skiftande förutsättningarna i olika delar av landet, till exempel vad

---

<sup>24</sup> 1 kap. 1 §, 14 kap. 2 § regeringsformen och 1 kap. 2 § kommunallagen (2017:725).



gäller demografi, geografi, näringsstruktur och arbetsmarknadens utseende.<sup>25</sup>

Även Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) menar att den kommunala självstyrelsen har motiverats med demokrati- och effektivitetsvärden.<sup>26</sup> Enligt SKR kan den kommunala självstyrelsen förväntas stärka demokratin genom att frågor avgörs nära de medborgare som berörs och av politiska församlingar som de själva valt. Den lokala demokratin kan skapa engagemang och ger möjligheter att ta till vara människors kunskaper om lokala förutsättningar och behov. Den offentliga verksamheten kan, enligt SKR, bli mer effektiv när den utformas efter de varierande förutsättningarna i olika kommuner och regioner.

### *Nationella värden kan motivera en inskränkning av den kommunala självstyrelsen*

Staten erbjuder dock inte obegränsat handlingsutrymme och ytterst avgör riksdagen självstyrelsens omfattning. Staten tilldelar kommunerna uppgifter, anger nationella mål och utformar styrningen för att säkerställa en likvärdig och rättssäker samhällsservice.

Den kommunala självstyrelsen och dess fördelar och värden som beskrivs ovan behöver ställas mot nationella värden. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.<sup>27</sup> Ett sådant är kravet på likvärdighet som i skolans fall handlar om att elever får likvärdiga förutsättningar för sin skolgång och att skolor får likartade förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Brister i likvärdigheten är en viktig del i såväl utredningens problembild (kapitel 2) som våra direktiv.

Den kommunala självstyrelsen innebär att kommunerna kommer att utforma sin verksamhet olika. Det kan, som framgår ovan, ha sina fördelar. Men det kan också ha sina nackdelar om det medför att skillnaderna inom landet blir för stora. Det nationella intresset av likvärdighet kan då berättiga inskränkningar i den kommunala självstyrelsen, eller att vissa uppgifter eller ett visst ansvar flyttas från kommun till stat.

---

<sup>25</sup> Statskontoret (2011): *Kommunalt självstyrelse och proportionalitet*.

<sup>26</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Självstyrelsens potential*.

<sup>27</sup> 14 kap. 3 § regeringsformen.

## Fullgånget förstatligande

Den kommunala självstyrelsen handlar om kommunernas möjlighet att utforma sin verksamhet inom sina åtaganden. Ett fullgånget förstatligande innebär att ansvaret för skolverksamheten förs över från kommunerna till staten. Därmed påverkas i strikt mening inte den kommunala självstyrelsen. Kommunerna kommer fortfarande att ha samma möjlighet som i dag att utforma de verksamheter som de efter ett fullgånget förstatligande fortsatt kommer att ha ansvar för, exempelvis förskolan.

Trots det bedömer utredningen att ett fullgånget förstatligande får viss påverkan på den kommunala självstyrelsen. I dag kan kommuner och regioner, utifrån de nationella målen och reglerna, anpassa sina verksamheter, både totalt sett och relaterat till varandra. Det innebär att det är möjligt för vissa kommuner att exempelvis satsa mer på skolan och mindre på vård och omsorg, eller vice versa, om det är så de lokala behoven och prioriteringarna ser ut.

Vid ett fullgånget förstatligande kommer de medel som i dag läggs på skolan att föras över från kommunerna till staten. Därmed försvinner möjligheten för kommunerna både att lägga mer och att lägga mindre resurser på skolan. Om en stor sektor försvinner blir det svårare för kommunerna att fördela om och prioritera bland de verksamheter som de även framöver kommer att ha ansvar för. Det kan vara positivt ur ett likvärdighetsperspektiv men negativt ur andra perspektiv. Att möjligheten att lägga mindre resurser tas bort kan medföra suboptimering, eftersom det kan vara svårt för staten att ha kunskap om behoven på lokal nivå. Om staten överskattar dessa behov kommer pengar som kunde gjort större nytta på andra ställen att läggas på skolan. Om staten i stället underskattar de lokala behoven kommer den myndighet som ansvarar för finansieringen inte att ha möjlighet att styra pengar från andra sektorer utan bara fördela om inom sin egen verksamhet.

Ett förstatligande kan också vara negativt ur inflytandeperspektiv. Den pedagogiska verksamheten är en viktig del i den kommunala demokratin. Elever och föräldrar kan utöva inflytande över de offentliga skolornas drift, organisering och finansiering via den kommunala demokratin. Denna möjlighet skulle upphöra vid ett fullgånget förstatligande. Samtidigt gör vi bedömningen att den statliga huvudmannen bör utveckla forum och former för insyn och samverkan som

till del kan ersätta det inflytande som kommunerna erbjuder i dag (se avsnitt 15.1.3).

### Stärkt statligt ansvarstagande utan statligt huvudmannaskap

Utredningen bedömer att styrningen av fördelningen av resurser är en viktig del även i alternativet att stärka det statliga ansvaret utan statligt huvudmannaskap. Stärkt statligt ansvar för fördelning av resurser kan ske genom finansiering eller reglering, eller en kombination av dessa. Det finns många olika sätt för staten att styra både med finansiering och reglering. Vi har tagit fram fyra olika varianter som beskrivs i avsnitt 17.3:

- tillämpning av samma resursfördelningsmodell som vid ett fullgånget förstatligande
- införande av bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser
- inrättande av ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna
- utbyggnad av likvärdighetsbidraget avseende både ekonomisk storlek och vilka skolformer det omfattar.

Gemensamt för dessa är att staten bör ta över ansvaret från kommunerna för att tilldela och fördela resurser till de enskilda huvudmännen.

De fyra olika varianterna för att stärka det statliga ansvaret för resursfördelningen skulle inskränka den kommunala självstyrelsen olika mycket. De första två påverkar mest och är mycket styrande. Om staten reglerar miniminivåer för utgifterna för hela eller delar av skolverksamheten är inskränkningen i den kommunala självstyrelsen stor. Vid en omfattande och detaljerad reglering skulle inskränkningen vara mycket omfattande eftersom kommunerna då, trots att de formellt har ansvaret för skolan, inte själva kan avgöra hur dessa verksamheter ska finansieras eller hur de ska prioritera när det gäller finansiering av dessa verksamheter gentemot andra delar av den kommunala verksamheten. Den tredje varianten innebär mindre långtgående styrning än variant 1 och 2, men den innebär ändå att staten styr hur (till vilka kostnader) en mycket stor del av skolbudgeten ska användas. Den sista varianten innebär inte så stor inskränkning i den kommunala självstyrelsen jämfört med i dag. Hur varianterna för stärkt statligt an-

svar för finansieringen påverkar bland annat den kommunala självstyrelsen beskrivs närmare i avsnitt 17.3.5.

Utöver resursfördelningen finns det andra delar där staten förstärker sitt ansvar även i alternativ 2 och som kan påverka den kommunala självstyrelsen. Det handlar om de uppgifter som den nya systemansvariga myndigheten har vid ett fullgånget förstatligande och som skulle ligga på staten också i detta alternativ. Framst rör det en starkare statlig styrning, med bland annat obligatoriska kvalitetsdialoger och kapacitetshöjande stöd, ett ökat statligt ansvar för planering och dimensionering samt lärares och rektorers professionsutveckling. En starkare styrning av planering och dimensionering skulle kunna begränsa den kommunala självstyrelsen om staten utifrån arbetsmarknadens behov exempelvis kommer att reglera vilket utbud och vilken omfattning av gymnasial yrkesutbildning kommunerna ska och får erbjuda inom gymnasieskolan och komvux. Ett stärkt statligt ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling skulle också kunna begränsa kommunernas möjligheter att själva utforma exempelvis kompetensutveckling för sin personal utifrån de egna behoven.

### Proportionalitetsprincipen

Det framgår av utredningens direktiv att vi ska beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar i den kommunala självstyrelsen och redogöra för våra bedömningar i detta avseende. Av utredningens direktiv framgår att vi ska ta fram ett beslutsunderlag om förstatligande av skolan. Av tilläggsdirektiven framgår också att vi ska undersöka hur statens ansvar för skolväsendet kan stärkas i andra former än genom ett fullgånget förstatligande.

I regeringsformen<sup>28</sup> anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Proportionalitetsprincipen innebär i det här sammanhanget att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska vara befogade utifrån den förväntade nyttan av åtgärden i förhållande till inskränkningen. Ett annat sätt att resonera om proportionalitet är att sträva efter att uppnå ett visst syfte med så liten inskränkning av självstyrelsen som möjligt.

---

<sup>28</sup> 14 kap. 3 § regeringsformen.

Statskontoret beskriver två grundläggande komponenter i en proportionalitetsbedömning:

- En analys av de konsekvenser förslag till ny lagstiftning får för den kommunala självstyrelsen.
- En avvägning mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.<sup>29</sup>

I enlighet med våra direktiv har vi tagit fram två alternativ för att stärka det statliga ansvarstagandet: ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap. Ovan har vi beskrivit att ett fullgånget förstatligande trots stora organisatoriska konsekvenser för kommunerna inte i formell mening påverkar den kommunala självstyrelsen eftersom det handlar om att flytta ansvar från kommunerna till staten och inte att begränsa kommunerna i hur de kan utföra sitt uppdrag. Det skulle dock ändå påverka kommunerna i mycket stor utsträckning, vilket vi diskuterar bland annat under bedömningen av proportionalitet nedan. Ett förstärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap innebär däremot konsekvenser för den kommunala självstyrelsen vilket vi beskriver ovan. Hur omfattande dessa är beror bland annat på vilket sätt att öka statens ansvar för tilldelning och fördelning av resurser som skulle användas.

Utifrån konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen behöver alltså en avvägning göras av intresset av kommunal självstyrelse och det nationella intresset av att genomföra förändringar. När det gäller skolverksamheten handlar avvägningen främst om kommunernas självstyrelse över verksamheten kontra nationella krav på en likvärdig utbildning. Det kan alltså vara befogat att inskränka den kommunala självstyrelsen i syfte att åstadkomma en mer likvärdig utbildning.

### *Bedömning av proportionalitet*

Utredningens uppdrag är att ta fram ett beslutsunderlag. En del i ett sådant är att belysa konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen och att resonera om proportionaliteten i eventuella inskränkningar.

---

<sup>29</sup> Statskontoret (2011): *Kommunalt självstyrelse och proportionalitet*.

Men det framgår också av direktiven att vi ska göra en samlad bedömning av förslagens konsekvenser och ställa dem i relation till alternativa åtgärder för att nå förbättrade kunskapsresultat. Även detta kan ses som ett uttryck för om förslagen är proportionerliga, men i vidare mening än bara kopplat till den kommunala självstyrelsen. Det innebär att det man prövar är om den effekt som kan förväntas av en förändring är tillräckligt stor i förhållande till hur omfattande åtgärder som behövs för att åstadkomma förändringen. I detta avsnitt diskuterar vi alltså proportionalitet i denna mening.

För att göra det har vi delat upp det förstärkta statliga ansvarstagandet i några olika delar som vi diskuterar var för sig. Vi menar att det blir en mer nyanserad diskussion än att bara försöka ta ställning till alternativ 1 och 2 i sin helhet. De förändringar som beskrivs är så stora och övergripande, och det återstår mycket utredningsarbete och många vägval innan de eventuellt kan realiseras. Av denna anledning är det svårt att väga alternativen som helhet mot varandra.

I kapitel 18 jämförs alternativen för stärkt statligt ansvarstagande med varandra mer utförligt. I detta avsnitt koncentrerar vi oss på bedömning av proportionalitet. De delar vi särskilt fokuserar på är systemansvaret, resursfördelningen (som ingår i systemansvaret) och huvudmannaskapet.

När det gäller systemansvaret (exklusive resursfördelningen) är det i princip detsamma i alternativ 1 och 2. Åtgärden att stärka statens systemansvar är därmed ungefär lika omfattande i båda alternativen. Men inskränkningarna i den kommunala självstyrelsen är störst om en förändring skulle genomföras utan att huvudmannaskapet ändras och blir statligt. Det beror, som vi beskrivit tidigare, på att ett fullgånget förstatligande är en förändring i ansvarsfördelning mellan kommunerna och staten där staten tar över uppgifter från kommunerna snarare än att reglera eller styra hur kommunerna ska ta sig an sina uppgifter. Systemansvaret handlar bland annat om att säkerställa att det anordnas utbildning över hela landet genom att stärka det statliga ansvaret för planering och dimensionering, vilket i viss utsträckning kan begränsa den kommunala självstyrelsen om kommunerna fortfarande är huvudmän. En annan del av systemansvaret är att säkerställa kapaciteten hos samtliga huvudmän, bland annat genom obligatoriska kvalitetsdialoger med efterföljande stöd utifrån behov. Det handlar också om att stärka det statliga ansvaret för kompetens-

försörjningen till skolan och för lärares och skolledares professionsutveckling.

Att staten stärker sitt systemansvar i dessa avseenden kan, enligt vår bedömning, bidra till ökad likvärdighet, en utbildning av hög kvalitet och ett mer attraktivt läraryrke, utan att kommuner och huvudmän behöver ändra sin verksamhet i grunden. Systemansvaret syftar vidare till att säkerställa att insatser där nyttan främst ligger på systemnivå kommer till stånd eftersom huvudmännen inte fullt ut kan förväntas ta det ansvar som är motiverat. Mot denna bakgrund bedömer vi därför att denna del av det stärkta statliga systemansvaret är befogad.

En viktig del i systemansvaret är resursfördelningen, som vi valt att diskutera separat i detta avsnitt. Som vi beskriver i kapitel 13 finns det, enligt vår bedömning, för stora variationer i hur huvudmännen fördelar resurser till skolverksamheten. Dessa variationer förefaller även vara relativt osystematiska i bemärkelsen att bara omkring hälften av variationen i kostnad per elev mellan olika kommuner går att förklara med strukturella variabler.<sup>30</sup> Vi ser därför att ett stärkt statligt ansvar för resursfördelningen skulle bidra till främst ökad likvärdighet, men också till en tydligare ansvarsfördelning eftersom det då kan bli en tydligare koppling mellan ansvaret för att sätta målen för verksamheten och ansvaret för resurserna. Beroende på hur en resursfördelningsmodell utformas skulle det påverka kommunerna som helhet, deras ekonomi och den kommunala självstyrelsen i olika utsträckning. På en övergripande nivå ser vi trots det att det är befogat att genomföra förändringar som gör resursfördelningen mer likvärdig och eventuellt även som säkerställer att nivån på resurser är tillräckligt hög hos alla huvudmän. Vi har tidigare diskuterat för- och nackdelar med olika sätt att stärka det statliga ansvaret för resursfördelningen. Vilket av dessa som vore lämpligast är en fråga som vi inte tar ställning till utan vi lyfter fram flera varianter i detta beslutsunderlag.

Avseende huvudmannaskapet skulle ett fullgånget förstatligande innebära att kommunerna inte längre skulle vara huvudmän för offentliga skolor och komvux. Därmed skulle skillnader som beror på kommunernas varierande förutsättningar, resurser, prioriteringar, effektivitet med mera minska. Det skulle sannolikt vara positivt ur ett likvärdighetsperspektiv. Den statliga huvudmannen skulle då kunna

---

<sup>30</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

styra sin verksamhet för likvärdig tillgång till utbildning av hög kvalitet i hela landet. Det blir därmed också tydligare vad statens ansvar är.

Samtidigt bör det framhållas att ett statligt huvudmannaskap inte med automatik skulle innebära ökad likvärdighet. Den statliga huvudmannen skulle bli mycket stor och kräva en organisation med flera nivåer. Det kan inte uteslutas att det även i en sådan organisation för de offentliga skolorna skulle uppstå skillnader över landet.

Dessutom skulle de enskilda huvudmännen och fristående skolorna finnas kvar även i ett statligt system. Därmed skulle dagens asymmetri i skolsystemet som helhet kvarstå och kanske till och med förstärkas vid ett fullgånget förstatligande eftersom det då skulle finnas en enda stor offentlig huvudman med tusentals skolor (staten) och cirka 800 enskilda huvudmän varav merparten är små och driver en eller två skolor. Problemet att många huvudmän är små och har varierande kapacitet att bedriva skolverksamhet skulle alltså kvarstå. Därmed skulle det vara svårt att komma åt likvärdigheten i hela skolsystemet även med ett fullgånget förstatligande. För komvux däremot skulle det i stället för dagens 290 kommunala huvudmän bara finnas en statlig huvudman i alternativ 1, vilket bör kunna ge bättre förutsättningar för likvärdighet.

Som vi nämnt ovan är ett ändrat huvudmannaskap endast en del i ett förstärkt statligt ansvar för skolan även vid ett fullgånget förstatligande. Det stärkta statliga systemansvaret (inklusive resursfördelningen) är en central del, såväl i det första som i det andra alternativet. Hur systemansvaret kan bidra till ökad likvärdighet, högre kvalitet och större attraktionskraft för läraryrket diskuteras ovan och dessutom närmare i kapitel 18.

De ytterligare fördelar som själva huvudmannaskapet skulle kunna medföra behöver vägas mot hur stort och komplext det skulle vara för staten att ta över huvudmannaskapet från kommunerna. Ett fullgånget förstatligande skulle vara en mycket drastisk förändring. Det skulle innebära omfattande förändringar för hela kommunsektorn eftersom kommunernas ansvar skulle minska kraftigt. Det skulle också påverka hela statsförvaltningen eftersom den skulle öka med i storleksordningen 185 000 till 200 000 årsarbetskrafter. Till det kommer behovet av en omfattande överföring av resurser, inklusive lokaler, från kommunerna till staten.



Mot denna bakgrund är vår samlade bedömning att ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap, i förhållande till syftet att skapa förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet, är en mindre proportionerlig förändring än alternativet med ett stärkt statligt systemansvar. Vi bedömer att många positiva effekter som kan uppnås med ett fullgånget förstatligande även kan uppnås genom ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap, samtidigt som det alternativet innebär en mindre genomgripande förändring än ett fullgånget förstatligande.

### 20.13 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Ett stärkt statligt ansvarstagande syftar i slutändan till en ökad likvärdighet och förbättrade kunskapsresultat. Jämlikhetskommissionen bedömer i sitt betänkande att till de kollektiva nyttigheter som utbildningssystemet producerar hör bland annat en bättre fungerande demokrati, en starkare tillit i samhället, högre ekonomisk tillväxt, lägre korruption och mer allmänt minskad brottslighet.<sup>31</sup> Utredningen om kommuner mot brott konstaterar att misslyckanden i skolan är en stark riskfaktor för framtida kriminalitet. Att elever får bättre möjligheter att lyckas i sina studier är därför av avgörande betydelse och i sig en brottsförebyggande faktor.<sup>32</sup> Om det statliga ansvarstagandet leder till ökad likvärdighet och förbättrade resultat bör det därmed kunna bidra till minskad brottslighet.

Det är dock en lång väg mellan en systemreform som den vi utreder och hur kunskapsresultaten för olika elever och grupper av elever verkligen kommer att påverkas. Det är därför inte möjligt att göra några närmare beräkningar av vilken effekt en sådan reform skulle kunna få på brottsligheten.

När det gäller det brottsförebyggande arbetet kan det både förenklas och försvåras av ett statligt huvudmannaskap. Det kan förenklas genom att staten skulle förfoga över ansvaret för polisen och skolan vilket skulle kunna förenkla samverkan. Men det skulle också kunna försvåras om samverkan inom kommunerna, till exempel mellan skolan och socialtjänsten försvåras. I avsnitt 20.8 beskriver vi samverkan närmare.

---

<sup>31</sup> SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*.

<sup>32</sup> SOU 2021:49 *Kommuner mot brott*.

Det brottsförebyggande arbetet och samverkan mellan socialtjänst, polis och skola måste dock redan i dag fungera oberoende av om eleven går i en kommunal eller fristående skola. Det blir därför enligt vår bedömning ingen avgörande skillnad om huvudmannen för de offentliga skolorna är staten eller kommunerna. Vi bedömer därmed sammantaget att konsekvenserna av ett stärkt statligt ansvar för skolan både när det gäller brottsligheten och det förebyggande arbetet är begränsade, men positiva.

## **20.14 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet**

Utredningen bedömer att två nya skolmyndigheter bör bildas vid ett fullgånget förstatligande. Som nämns ovan ska dessa i huvudsak utföra uppgifter som i dag utförs av anställda inom kommunerna och inom de befintliga skolmyndigheterna. Det handlar alltså inte om någon ökning av antalet sysselsatta inom offentlig sektor totalt.

Däremot bedömer vi att fler statligt anställda än i dag kommer att arbeta regionalt och lokalt eftersom skolmyndigheterna sannolikt kommer att ha stora delar av sin personal på regionala och lokala kontor. Det handlar till största delen om anställda som arbetar med driften av de offentliga skolorna. Men de skulle också arbeta med andra uppgifter som kvalitetsdialogerna samt planering och dimensionering.

Den regionala närvaron för den systemansvariga myndigheten kommer sannolikt, i och med det utökade ansvaret, att omfatta fler anställda än de som i dag arbetar vid de regionala kontoren på Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten samt de som kommer att arbeta inom Skolverkets regionala organisation när den är fullt utbyggd. Vi bedömer därmed att den statliga närvaron i landet kommer att öka när den systemansvariga myndigheten bildas. När det gäller myndigheten med huvudmannans ansvar handlar det om att offentliganställda byter arbetsgivare från kommuner och regioner till staten vilket också ökar den statliga närvaron i hela landet.

En del av syftet med ett fullgånget förstatligande är att staten tar ansvar för att säkerställa ett likvärdigt och tillfredsställande utbud av utbildning i hela landet. Tillgången till offentlig service (skola) av hög kvalitet bedöms därmed öka och bli mer likvärdig.

## **20.15 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags**

Av kapitel 4 framgår att det läsåret 2020/2021 fanns 822 fristående grundskolor och 449 fristående gymnasieskolor. De flesta enskilda huvudmän driver bara en skola. Av de 581 enskilda huvudmän som under läsåret 2019/2020 hade elever i någon av årskurserna F–9 var det 513 huvudmän som bara hade en skolenhet (88 procent).

Fristående skolor är ofta små. Av de 822 fristående grundskolorna läsåret 2020/2021 hade 297 skolor färre än 100 elever. Det motsvarade över en tredjedel av alla fristående grundskolor. Färre än var tionde skola hade 500 elever eller fler. Bland de fristående gymnasieskolorna hade 238 skolor, motsvarande lite fler än hälften av skolorna, färre än 200 elever. De flesta fristående skolor drivs i dag som aktiebolag. Bland gymnasieskolorna är det den helt dominerande formen.

Det finns flera delar i det stärkta statliga ansvarstagandet, oavsett om det omfattar ändrat huvudmannaskap eller inte, som enligt vår bedömning skulle ge bättre förutsättningar särskilt för små företag som sannolikt har begränsade administrativa resurser. Bland dessa kan nämnas kapacitetshöjande stöd till samtliga huvudmän, att staten fördelar resurser direkt till de enskilda huvudmännen vilket förenklar deras hantering, att staten bör samordna it-system med mera. I övrigt bedömer vi inte att ett fullgånget förstatligande specifikt påverkar små företags förutsättningar i förhållande till större. Den ändrade finansiering som utredningen beskriver i kapitel 13 påverkar dock företag som bedriver skola, såväl små som stora. Ekonomiska konsekvenser av detta beskrivs i avsnitt 20.10.

## **20.16 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och utifrån det jämställdhetspolitiska delmålet jämställd utbildning**

Det framgår av utredningens direktiv att förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet, där ett delmål är jämställd utbildning. Det finns könsmissiga skillnader när det gäller såväl resultat och deltagande i skolan som de som arbetar där.

I grundskolan var 85,3 procent av pojkarna och 87,2 procent av flickorna behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram våren 2021. Flickorna hade i genomsnitt ett högre meritvärde än pojkarna oavsett om meritvärdet baserades på betyg i 16 eller 17 ämnen. Våren 2021 hade flickorna i genomsnitt 235,4 poäng (16 ämnen) respektive 244,4 poäng (17 ämnen) och pojkarna hade i genomsnitt 212,9 poäng (16 ämnen) respektive 220,3 poäng (17 ämnen).<sup>33</sup>

I gymnasieskolan var andelen kvinnor som tog examen från nationella program 81,8 procent jämfört med 77,5 procent för männen examensåret 2021. På de högskoleförberedande programmen var det 84,3 procent av kvinnorna jämfört med 78,9 procent av männen som uppnådde examen efter tre år. På yrkesprogrammen är det tvärtom männen som i något högre utsträckning, 75,2 procent, uppnådde examen jämfört med kvinnorna, 74,6 procent. Kvinnor har generellt bättre studieresultat än män. Våren 2021 var den genomsnittliga betygs-poängen för kvinnor som slutförde gymnasieskolan på nationella program 15,2 och för männen 13,8.<sup>34</sup>

Även i komvux finns skillnader i resultat mellan kvinnor och män. Kvinnorna har i genomsnitt högre betyg inom både komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå och i sfi.<sup>35</sup>

Även val av program i gymnasieskolan skiljer sig åt mellan könen.<sup>36</sup> Kvinnor sökte sig i större utsträckning till högskoleförberedande program (69 procent) jämfört med män (58 procent). Samhällsvetenskapsprogrammet var det vanligaste förstahandsvalet för kvinnor, följt av ekonomiprogrammet. För män var ekonomiprogrammet det vanligaste förstahandsvalet följt av teknikprogrammet. Vård- och omsorgsprogrammet var det vanligaste yrkesprogrammet att söka i första hand för kvinnor medan el- och energiprogrammet var vanligast för män.

Skolan är en kvinnodominerad arbetsplats. Ett exempel är hur könsfördelningen ser ut bland lärare.<sup>37</sup> Det ser dock olika ut inom skolväsendet. Kvinnorna är i majoritet bland lärarna i samtliga skolformer, med undantag för gymnasieskolan där könsfördelningen bland lärarna totalt sett är jämn. Andelen kvinnliga lärare tenderar att vara större ju yngre elever som skolformerna riktar sig till. I förskoleklassen är 93 procent av lärarna kvinnor, medan motsvarande andel bland lärarna

<sup>33</sup> Skolverket (2021): *Slutbetyg i grundskolan våren 2021*.

<sup>34</sup> Skolverket (2021): *Betyg- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021*.

<sup>35</sup> Skolverket (2022): *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2021*.

<sup>36</sup> Skolverket (2021): *Sökande och antagna till gymnasieskolan läsåret 2021/22*.

<sup>37</sup> Skolverket (2021): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21*.

i gymnasieskolan är 52 procent. Det finns även en ämnesdimension. I gymnasieskolan är könsfördelningen som nämns ovan totalt sett jämn, men det finns stora skillnader mellan ämnena. I fysik och teknik är andelen män högre än 70 procent medan andelen kvinnor i svenska, svenska som andraspråk och moderna språk är högre än 70 procent.

Som vi nämnt tidigare är ett stärkt statligt ansvarstagande en systemreform som kan påverka faktorer som likvärdighet och studieresultat indirekt och på lång sikt. Därför är det svårt att med säkerhet säga om reformen kan bidra till ökad jämställdhet eller inte. En sådan förändring syftar inte heller direkt till att utjämna skillnader mellan könen och utöka jämställdheten. Den syftar dock till att öka likvärdigheten, bland annat genom stärkt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan. Vi bedömer att en sådan resursfördelning, där medel i större utsträckning än i dag fördelas utifrån elevernas förutsättningar, kan bidra till att minska skillnaderna mellan könen när det gäller studieresultat. En annan viktig del i våra bedömningar är att de syftar till att öka läraryrkets attraktivitet vilket kan locka fler män till yrket och minska könsskillnaderna i olika lärargrupper.

## 20.17 Konsekvenser för möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. I dag skiljer sig kunskapsresultaten mellan elever med svensk och utländsk bakgrund. Vårterminen 2021 var exempelvis andelen behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram 90,8 procent för elever med svensk bakgrund, 85,6 procent för elever med utländsk bakgrund födda i Sverige, 85,4 procent för elever som invandrat före skolstart och 33,9 procent för nyinvandrade. Elever födda i Sverige hade också högre meritvärde än invandrade elever.<sup>38</sup> Dessutom hade elever med svensk bakgrund högre genomsnittlig betygspoäng i gymnasieskolan (14,8) än elever med utländsk bakgrund (13,6).<sup>39</sup>

Utredningens bedömningar syftar till att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten, bland annat genom ett förändrat system för att fördela resurser så att de i större utsträckning anpassas till elever-

---

<sup>38</sup> Skolverket (2021): *Slutbetyg i grundskolan våren 2021*.

<sup>39</sup> Skolverket (2021) *Betygs- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021*.

nas behov och förutsättningar. Det bör ge bättre förutsättningar för att skillnaderna mellan elever med svensk och utländsk bakgrund ska kunna minska. Vi ser dock inga möjligheter att precisera eller beräkna eventuella effekter.

## **20.18 Konsekvenser utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt principen om ickediskriminering**

Det framgår av utredningens direktiv att vi ska redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt principen om ickediskriminering.

### **20.18.1 Konsekvenser utifrån ett barnrätts- och ungdomsperspektiv samt utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)**

Var och ens rätt till utbildning är som framgår av kapitel 2 en del av utredningens utgångspunkter. Stärkt statligt ansvarstagande syftar i förlängningen till höjda kunskapsresultat och ökad likvärdighet inom skolväsendet. Det bör bland annat ske genom kapacitetshöjande stöd till alla huvudmän oavsett om de är offentliga eller enskilda. Stärkt statligt ansvarstagande kan därför bidra till bättre möjligheter för att elever ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd. Ett ökat statligt ansvarstagande syftar också till att säkerställa lika tillgång till utbildning över landet. Vi lämnar inga bedömningar som direkt påverkar barns eller elevers rätt till inflytande, rätt till utbildning eller annat som omfattas av ett barnrätts- och ungdomsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Barn och ungdomar kan i dag också utöva sitt inflytande via den lokala demokratin i kommuner och regioner. Konsekvenser för den kommunala demokratin och självstyrelsen beskrivs närmare i avsnitt 20.12.

### **20.18.2 Konsekvenser utifrån ett funktionshinderperspektiv och utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning**

Det stärkta statliga ansvaret för skolan som utredningen beskriver innebär inte specifikt förändringar som rör utbildning för personer med funktionsnedsättning. Elevers rätt till extra anpassningar och särskilt stöd påverkas inte heller. Ett stärkt statligt ansvar syftar dock till att öka likvärdigheten, bland annat genom en enhetlig och kompensatorisk resursfördelning, och till att stärka kapaciteten hos samtliga huvudmän. Vi bedömer att det i någon mån kan öka förutsättningarna för att elever med funktionsnedsättning får en utbildning av hög kvalitet oavsett vilken skola de går i.

Vi bedömer vidare att det ska ingå i det statliga systemansvaret att utreda och besluta om placering i grundsärskola och gymnasiesärskola. Det bör kunna öka kvaliteten och rättssäkerheten i dessa processer. Därmed kan risken för att barn och unga placeras i fel skolform minska.

Vi bedömer också att beslut om tilläggsbelopp bör centraliseras bland annat i syfte att öka rättssäkerheten och kvaliteten i beslutsfattandet vilket bör vara positivt för personer med funktionsnedsättning. Att inordna Specialpedagogiska skolmyndighetens rådgivande verksamhet i en ny sammanhållen skolmyndighet kan också ge förutsättningar för att stödet når fler skolor och verksamheter som har elever med funktionsnedsättning.

Vid ett fullgånget förstatligande skulle föräldrar till elever i offentliga skolor främst ha kontakt med myndigheten med huvudmannans ansvar. Företrädare för funktionshinderorganisationer har i dialog med utredningen fört fram att behovet av nära kontakt mellan skola och hem är särskilt påtagligt för föräldrar till barn med funktionsnedsättning. Myndigheten med huvudmannans ansvar behöver organiseras så att den kan hantera samverkan med elever och deras vårdnadshavare. Som nämnts tidigare blir det också en fråga att utreda om och hur det kan ges utrymme och möjlighet till inflytande över utbildningen på lokal nivå även vid ett eventuellt statligt huvudmannaskap. Dessa företrädare har också fört fram att samverkan mellan skolan och kommunala verksamheter är viktig. En sådan skulle kunna försvåras när kommuner inte längre är huvudmän för skolan och ansvariga för andra viktiga verksamheter som LSS och skolskjuts. Vi

ser också att det kan finnas en sådan risk. Samtidigt är ett stärkt statligt ansvar ett sätt att höja kapaciteten hos huvudmannen för de offentliga skolorna och komvux. Staten kan därmed säkerställa att det finns kapacitet för samverkan på lokal nivå inom myndigheten med huvudmannans ansvar.

Vi har i kontakter med företrädare för funktionshinderorganisationer erfarit att det finns en uppfattning att elever ibland skrivs in för sent i specialskolan, vilket gör att de får svårt att nå målen med utbildningen. Ett samlat statligt huvudmannaskap för de offentliga grundskolorna och specialskolan skulle kunna ge förbättrade möjligheter att tidigt ge elever (i de offentliga skolorna) tillgång till undervisningen i specialskolan.

### **20.18.3 Konsekvenser utifrån principen om ickediskriminering**

Utredningen lämnar inga förslag som specifikt syftar till att minska diskriminering. Vi bedömer dock bland annat att vissa beslut som rör enskilda som placering i grundsärskola och gymnasiesärskola samt beslut om tilläggsbelopp ska flyttas från elevens hemkommun till en nybildad statlig myndighet. Det ger, enligt vår uppfattning, förutsättningar för en mer rättssäker hantering än i dag, vilket i sin tur minskar risken för diskriminering.

### **20.19 Konsekvenser för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen**

Utredningens bedömningar har inte några konsekvenser för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

### **20.20 Konsekvenser för tidpunkten för ikraftträdande och behovet av speciella informationsinsatser**

Detta betänkande är ett första steg i en eventuell process för ett fullgånget förstatligande eller ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap. Vårt uppdrag har varit att ta fram ett beslutsunderlag. När detta betänkande är lämnat behövs ytterligare utredning i ett antal delar innan något av alternativen skulle kunna genomföras. Ut-



redningens bedömningar om genomförandet av reformerna beskrivs närmare i kapitel 19. Reformerna kan genomföras helt eller delvis. De kan också införas stegvis, exempelvis genom att börja med gymnasieskolan eller någon annan skolform. Dessa delar eller steg är väldigt olika omfattande och kan därmed förväntas ta väldigt olika lång tid. Det finns till exempel delar i ett stärkt statligt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser som skulle kunna genomföras relativt snabbt. Ett förstatligande av en skolform däremot är en reform som skulle ta mycket längre tid. Ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör kunna införas inom en tjugoårsperiod. Ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör kunna införas inom en tioårsperiod. Vi bedömer också att en strategi för implementering av reformerna bör tas fram. En sådan strategi behöver bygga på långsiktiga politiska beslut om skolsystemets utveckling, för att vara hållbar. Under ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör det finnas en särskilt inrättad förändringsorganisation.



## DEL 7

### Referenser och bilagor



# Referenser

Academediastiftelsen: *Årsredovisning 19/20*.

Academediastiftelsen (2021): *Kvalitetsrapport 2020/21*.

Alatalo, Tarja, Hansson, Åse & Johansson, Stefan (2021): *Teachers' academic achievement: evidence from Swedish longitudinal register data*. *European Journal of Teacher Education*.

Almega Utbildningsföretagen (2022): *Yrkesutbildningen i Sverige*.

Anderson, Lotta (2020): *Schooling for Pupils with Autism Spectrum Disorder: Parents' Perspectives*. *Journal of Autism and Developmental Disorders* (2020) 50:4356-4366.

Andersson, Per & Muhrman, Karolina (2021): *Marketisation of adult education in Sweden*. *Journal of Adult and Continuing Education* 2021, Vol. 0(0).

Angelov, Nikolay & Edmark, Karin (2016): *När skolan själv får välja – om friskolornas etableringsmönster*. (IFAU 2016:14).

Arbetsförmedlingen (2018): *Behov av utveckling för att motverka önskad överlappning mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux*. Dnr Af-2018/0039 5057.

Arbetsförmedlingen (2018): *Flaskhalsar vid övergång till reguljär utbildning*. *Arbetsförmedlingen analys 2018:6*. Dnr Af-2018/0038 4714.

Arbetsförmedlingen och Skolverket (2021): *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning*.

Arbetsförmedlingen, Svenska ESF-rådet, Skolverket, Universitetskanslersämbetet, Tillväxtverket, Myndigheten för yrkeshögskolan och Folkbildningsrådet (2021): *Lärcentra för kompetensförsörjning och livslångt lärande – Behovsinventering och analys. Redovisning av uppdrag inom myndighetssamverkan för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. Dnr Skolverket 2022:212–1.

- Arbetsförmedlingen (2021): *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete – Åtterrappport.*
- Arbetsgivarverket, OFR/S,P,O, Saco-S och Seko (2013): *Huvudavtal.*
- Arbetsgivarverket m.fl. (2014): *Avtal om omställning.*
- Arbetsgivarverket, Saco-S och Seko (2016): *Pensionsavtal för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet 2016 (PA 16).*
- Arbetsgivarverket (2018): *Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S i lydelse från och med 2013-06-01 med ändringar och tillägg till och med 2021-08-03.*
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016): *Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Dags för större lönespridning?*
- Arbetsmiljöverket (2017): *Projektrapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016.* Rapport 2017:1.
- Arbetsmiljöverket (2019): *Hot och våld inom grund- och gymnasieskola.* Korta arbetsskadefakta Nr 4/2019.
- Arbetsmiljöverket (2021): *Arbetsorsakade besvär 2020 Work-Related Disorders 2020.* Arbetsmiljöstatistik. Rapport 2021:3.
- Arbetsmiljöverket (2022): *Arbetsmiljöansvar i skolan.*  
[www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsgivarens-ansvar-for-arbetsmiljon/arbetsmiljoansvar-i-skolan/](http://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsgivarens-ansvar-for-arbetsmiljon/arbetsmiljoansvar-i-skolan/)  
(hämtad 2022-07-01).
- Arena för Tillväxt och Sweco (2018): *Sveriges nya geografi 2018.*
- Autism- och Aspergerförbundet (2020): *Medlemsundersökning om skolan 2020 – uppdaterad rapport.*
- Baltzer, Charlotte (2020): *Lärarygghet som facklig professionsstrategi. En analys av den svenska legitimeringsreformen som argument för lärarens (re)professionalisering.* Avhandling från Åbo akademi.
- Berg, Gunnar, Andersson, Fia, Bostedt, Göran & Perselli, Jan (2014): *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum.* Bilaga 3 till SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*
- Bertilsson, Emil (2014): *Skollärare. Rekrytering till utbildning och yrke 1977–2009.* Avhandling från Uppsala universitet.
- Bet. 1984/85:UbU16, rskr. 1984/85:234.

- Bet. 2021/22:UbU1 *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, rskr. 2021/22:46.
- Bjursell, Cecilia, Chaib, Christina, Falkner, Carin & Ludvigsson, Ann (2015): *Kvalitetsarbete i vuxenutbildning*. En rapport från ENCELL (Nationellt Centrum för livslångt lärande). Rapport 1:2015.
- Blanchenay, Patrick, Burns, Tracey & Köster, Florian (2014): *Shifting Responsibilities – 20 Years of Education Devolution in Sweden: A Governing Complex Education Systems Case Study*. OECD Education Working Papers No. 104.
- Boverket (2017): *Skolans nya plats i staden*. Rapport 2017:16.
- Brante, Thomas, Johnsson, Eva, Olofsson, Gunnar & Svensson, Lennart (2015): *Professionerna i kunskapssamhället. En jämförande studie av svenska professioner*. Liber.
- Brottsförebyggande rådet. *Sociala insatsgrupper (SIG) och SSPF*. <https://bra.se/sig-sspf> (hämtad 2022-08-16).
- Carlbaum, Sara, Hult, Agneta, Lindgren, Joakim, Novak, Judit, Rönnberg, Linda & Segerholm, Christina (2014): Skolinspektion som styrning. *Utbildning & Demokrati* 2014, vol. 23, nr 1, s. 5–20.
- CSN (2022): Förslag om ett nytt omställningsstudiestöd. [www.csn.se](http://www.csn.se) (hämtad 2022-05-13).
- Dagens Nyheter* 2014-12-27: DN Debatt. ”Skolledarna vill att staten tar större ansvar för skolan”. [www.dn.se/debatt/skolledarna-vill-att-staten-tar-storre-ansvar-for-skolan/](http://www.dn.se/debatt/skolledarna-vill-att-staten-tar-storre-ansvar-for-skolan/) (hämtad 2022-02-15).
- Dagens Nyheter* 2020-08-26: DN Debatt. ”Nu kräver vi att staten tar huvudansvaret för skolan”. [www.dn.se/debatt/nu-kraver-vi-att-staten-tar-huvudansvaret-for-skolan/](http://www.dn.se/debatt/nu-kraver-vi-att-staten-tar-huvudansvaret-for-skolan/) (hämtad 2022-02-15).
- Dagens Nyheter* 2021-05-27: ”Kritiserade hyresupplägg på fram-marsch i kommunerna”. [www.dn.se/ekonomi/kritiserade-hyresupplagg-pa-frammarsch-i-kommunerna/](http://www.dn.se/ekonomi/kritiserade-hyresupplagg-pa-frammarsch-i-kommunerna/) (hämtad 2022-02-18).
- Dagens Nyheter* 2021-07-02: ”Nya ägarna av Engelska skolan godkända – efter åtta månader”. [www.dn.se/sverige/nya-agarna-av-engelska-skolan-godkanda-efter-atta-manader/](http://www.dn.se/sverige/nya-agarna-av-engelska-skolan-godkanda-efter-atta-manader/) (hämtad 2022-02-18).

- Dagens Nyheter* 2022-01-09 Susanne Nyström: ”Skolor kan inte kräva ambitiösa föräldrar och barn”. Ledare. Tillgänglig på [www.dn.se/ledare/susanne-nystrom-skolor-kan-inte-krava-ambitiosa-barn-och-engagerade-foraldrar/](http://www.dn.se/ledare/susanne-nystrom-skolor-kan-inte-krava-ambitiosa-barn-och-engagerade-foraldrar/) (hämtad 2022-05-27).
- Dagens Nyheter* 2022-05-19: DN Debatt. ”Skollagen fungerar inte för funktionsnedsatta elever”. [www.dn.se/debatt/skollagen-fungerar-inte-for-funktionsnedsatta-elever/](http://www.dn.se/debatt/skollagen-fungerar-inte-for-funktionsnedsatta-elever/) (hämtad 2022-05-24).
- Dagens Samhälle* 2017-05-17: ”Starkt samband mellan resurser och snällbetyg” [www.dagenssamhalle.se/samhalle-och-valfard/skola/starkt-samband-mellan-resurser-och-snallbetyg](http://www.dagenssamhalle.se/samhalle-och-valfard/skola/starkt-samband-mellan-resurser-och-snallbetyg) (hämtad 2022-02-18).
- Dagens Samhälle* 2020-01-30: ”Kommunerna med för många skolor – hela listan”. [www.dagenssamhalle.se/offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/kommunerna-som-har-for-manga-skolor-hela-listan](http://www.dagenssamhalle.se/offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/kommunerna-som-har-for-manga-skolor-hela-listan) (hämtad 2022-08-17).
- Dagens Samhälle* 2022-01-26: Debatt. ”Skolledare: Staten måste ta över finansieringen av skolan”. [www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/skolledare-staten-maste-ta-over-finansieringen-av-skolan/](http://www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/skolledare-staten-maste-ta-over-finansieringen-av-skolan/) (hämtad 2022-02-15).
- Dahlstedt, Magnus & Foultier, Christophe (2018): Skolan och trygghetsfostran – viljan att förebygga. I: Dahlstedt, Magnus (red): *Förortsdrömmar – Ungdomar, utanförskap och viljan till inkludering*. Linköping Studies in Social Work and Welfare 2018:3.
- Delegationen för unga och nyanlända till arbete (2019): *INUK – automatisk uppföljning av samverkan*. Webbtex. [www.dua.se/lokala-overenskommelser/uppfoljning/inuk-automatisk-uppfoljning-av-samverkan](http://www.dua.se/lokala-overenskommelser/uppfoljning/inuk-automatisk-uppfoljning-av-samverkan) (hämtad 2022-05-04).
- Delegationen för unga och nyanlända till arbete: *Årsrapport 2021*. Dir. 2006:3 *Offentliga bidrag till fristående skolor*.
- Dir. 2020:140 *Förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan*.
- Dir. 2021:89 *En långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet*.



- Dir. 2022:10 *Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen (U 2021:04).*
- Dir. 2022:11 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett statligt huvudmannaskap för skolan (U 2020:07).*
- Dir. 2022:36 *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning.*
- Dir. 2022:73 *Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet.*
- Dir. 2022:84 *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna.*
- Dir. 2022:102 *En skola utan vinstintresse.*
- DsU 1987:1 *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.*
- Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna.*
- Ds 2013:23 *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner.*
- Ds 2013:50 *Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram.*
- Ds 2021:18 *Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden.*
- E-hälsomyndigheten (2022): *Sammanhållen journalföring. Möjligheter till digital informationsförsörjning på hälsodataområdet. Slutrapportering av uppdraget att föreslå hur sammanhållen journalföring kan nyttjas i större utsträckning. S2021/03119 (delvis).*
- Ekonomistyrningsverket (2016): *Vägledning – Verksamhetslogik. ESV 2016:31.*
- Eurostat (2018): *Public expenditure on education by education level and programme orientation – as % of GDP. (Online data code: EDUC\_UOE\_FINE06).*
- Fejes, Andreas & Holmqvist, Diana (2019): *Komvux som marknad. I: Dahlstedt, Magnus & Fejes, Andreas (red.). Skolan, marknaden och framtiden. Studentlitteratur.*
- Fejes, Andreas (2019): *Redo för komvux? Hur förbereder ämneslärarprogrammen och yrkeslärarprogrammen studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning? Studier av vuxenutbildning och folkbildning, Nr 10. Linköpings universitet.*

- Fejes, Andreas, Andersson, Per, Holmqvist, Diana & Muhrman, Karolina (2021): Komvux som marknad. I: Fejes, Andreas, Muhrman, Karolina & Nyström, Sofia (red.). *Om vuxenutbildning och vuxnas studier – en grundbok*. Studentlitteratur.
- Fogelholm, Petra, de Fine Licht, Jenny & Esaiasson, Peter (2019): *När beslutet fattats – en studie av kommuners hantering av skolnedläggningar*. Förvaltningshögskolans rapporter nummer 150.
- Forsberg, Eva, Nestor, Bo & Svedberg, Lars (2014): Epilog. I: Svedberg, Lars (red.). *Rektorn, skolchefen och resultaten. Mellan profession och politik*. Gleerups.
- Forte (2020): *Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt*.
- Fredriksson, Anders (2010): *Marknaden och lärarna. Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Göteborgs universitet.
- Friskolornas riksförbund (2020): *Friskolornas riksförbunds yttrande över betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU 2020:33).
- Friskolornas riksförbund (2022): *Friskolornas riksförbunds yttrande över Skolverkets förslag till föreskrifter om vissa belopp för elever vid fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor (riksprislistan), internationella skolor samt ersättning för visst stöd på introduktionsprogram avseende 2022*.
- Friskolornas riksförbund (2022): *Välkommen granskning av skolpengssystemet*. [www.friskola.se/2022/02/01/valkommen-granskning-av-skolpengssystemet](http://www.friskola.se/2022/02/01/valkommen-granskning-av-skolpengssystemet) (hämtad 2022-08-23).
- Groth, Johan & Hultin, Jörgen (2016): *IT-stöd för lärarnas administrativa arbete*. Bilaga 2 till Skolverket (2016): *Redovisning av uppdraget om att föreslå nationella IT-strategier för skolväsendet*. Dnr U2015/04666/S.
- Grönqvist, Erik och Vlachos, Jonas (2008): *Hur lärares förmågor påverkar elevers studieresultat*. Rapport 2008:25.
- Gustafsson, Jan-Eric, Cliffordson, Christina & Erickson, Gudrun (2014): *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter*. SNS förlag.
- Gustafsson, Jan-Eric, Sörlin, Sverker & Vlachos, Jonas (2016): *Policyidéer för svensk skola*. SNS Förlag.

- Gustafsson, Jan-Eric & Yang Hansen, Kajsa (2018): Changes in the Impact of Family Education on Student Educational Achievement in Sweden 1988–2014. I: *Scandinavian Journal of Educational Research*, 2018, VOL. 62, NO. 5, 719–736.
- Göteborgs-Posten* 2020-11-24: Debatt. ”En likvärdig skola kräver att staten tar över ansvaret”. [www.gp.se/debatt/en-likvardig-skola-kraver-att-staten-tar-over-ansvaret-1.37523722](http://www.gp.se/debatt/en-likvardig-skola-kraver-att-staten-tar-over-ansvaret-1.37523722) (hämtad 2022-02-15).
- Göteborgs Stad (2016): *Utredning av skolverksamheten inom ramen för stadsdelsnämndernas ansvar*. Stadsledningskontoret, dnr 1111/15.
- Göteborgs Stad (2020): *Yttrande över remiss ”Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning” (U2020/03826/GV)*. Dnr 1085/20.
- Göteborgsregionen (2020): *Antagningspoäng och medelvärde*.
- Hansson, Åse & Gustafsson, Jan-Eric (2016): *Matchning mellan lärares utbildning och befattning i grundskolan: Utveckling och tillämpning av en modell för differentierad klassifikation av lärar-kompetens i Lärarregistret*. RIPS: Rapporter från Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, nr 10. Göteborgs universitet.
- Hansson, Åse & Gustafsson, Jan-Eric (2016): Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv. I: *Pedagogisk Forskning i Sverige* årg. 21 nr 1–2 2016 ISSN 1401–6788.
- Hanushek, Eric A, Kain, John F. & Rivkin, Steven G. (2004): Disruption versus Tiebout Improvement: the costs and benefit of switching schools. I: *Journal of Public Economics* 88 (2004) 1721–1746.
- Hanushek, Eric & Woessman, Ludger (2010): *Education and Economic Growth*. Economics of Education (Amsterdam: Elsevier, 2010).
- Hartman, Laura (red.) (2011): *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS förlag.
- Heller Sahlgren, Gabriel & Jordahl, Henrik (2016): *Information – ett verktyg för bättre skolsystem*. SNS Förlag.

- Holmlund, Helena, Häggblom, Josefin, Lindahl, Erica, Martinson, Sara, Sjögren, Anna, Vikman, Ulrika & Öckert, Björn (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2014:25.
- Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2020): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2020:7.
- Holmqvist, Diana, Fejes, Andreas & Nylander, Erik. (2021). Auctioning out education: On exogenous privatisation through public procurement. I: *European Educational Research Journal*, 20(1).
- Holmqvist, Diana (2022): *Adult Education at Auction. On Tendering-Based Procurement and Valuation in Swedish Municipal Adult Education*. Linköpings Universitet.
- Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skol-utveckling. Forskning om skolförbättring och målpuppfyllelse*.
- IFAU (2010): *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknads-effekter: Vad säger forskningen?*
- IFAU (2010): *Leder skolkonkurrens till högre lärarlöner? – En studie av den svenska friskolereformen*. Rapport 2010:12.
- IFAU (2014): *Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden*. Rapport 2014:11.
- IFAU (2017): *Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35). Remissvar. 2017-09-01. Dnr 70/2017.
- IFAU (2018): *Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*. Rapport 2018:5.
- IFAU (2019): *Om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.* Remissvar. 2019-05-09. Dnr 77/2019.
- IFAU (2020): *Minskar lärarrörligheten och förbättras studie-resultaten av karriärstegsreformen?* Rapport 2020:3.
- IFAU (2021): *Lyfter Matematiklyftet matematikkunskaperna?* Rapport 2021:23.

- IFAU:s forskningssammanfattning om betygsinflation.  
www.ifau.se/Press/Forskningsammanfattningar/Om-betygsinflation-/ (hämtad 2022-02-18).
- Jarl, Maria (2012): *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*. Gleerups.
- Jarl, Maria, Blossing, Ulf & Andersson, Klas (2017): *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola*. Natur och kultur.
- Jarl, Maria & Pierre, Jon (red.) (2018): *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.
- Jarl, Maria, Kornhall, Per & Wahlström, Ninni (2020): *Tre rapporter om skolan. Bakgrundsrapport till Jämlikhetskommissionen*.
- Kommunal (2020): *Vem är orolig för ny teknik?*
- Kommuninvest (2021): *Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn?* Fokusrapport.
- Kommuninvest (2022): *Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – viktiga överväganden för offentliga aktörer*.
- Kornhall, Per & Bender, German (2018): *Ett söndrat land – Skolval och segregation i Sverige*. Arena idé.
- Kriminalvården (2022): *KOS 2021. Kriminalvård och statistik*.
- Kungliga biblioteket. *Bibliotek 2019. Offentligt finansierade bibliotek*. Sveriges officiella statistik.
- Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) (2020): *Fokus på lärarna i det svenska skolsystemet*. En kunskapsöversikt.
- Lagrådet. Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-03-21. *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor*.
- Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.
- Lagrådsremiss *Etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning*. Stockholm den 14 juli 2022.
- Larsson Taghizadeh, Jonas (2021): *Vilka effekter har skolnedläggningar på mottagande skolor?* IFAU rapport 2021:15.

- Lindqvist, Per, Ackesjö, Helena, Fonseca, Lars, Gardesten, Jens, Herrlin, Katarina, Nordänger, Ulla Karin, Klope, Eva & Johansson, Maria (2021): *(Lärar)avlastande yrkesgrupper – Var går gränserna? En studie om nya fördelningar av och förhandlingar om arbete i skolan*. En rapport från Forum för professionsforskning 2020:1. Linnéuniversitetet.
- Lindvall, Johannes (2021): *Sex hinder för politiska reformer*. SNS Analys 73, maj 2021.
- Livsmedelsverket (2013): *Bra mat i skolan. Råd för förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och fritidshem*. 1. rev. upplagan.
- Livsmedelsverket och Skolverket (2013): *Skolmåltiden – en viktig del av en bra skola*.
- Livsmedelsverket (2018): *Fakta om offentliga måltider 2018*.
- Livsmedelsverket (2019): *Nationella riktlinjer för måltider i skolan – Förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och fritidshem*.
- LO (2012): *LOs organisationsplan 2012. Antagen av LOs 27e ordinarie kongress*.
- Lundström, Ulf (2018): *Lärares professionella autonomi under New Public Managementepoken. Utbildning & Demokrati* 2018, vol. 27, nr 1, 33–59.
- Lunneblad, Johannes (2019): *Utsatthetens mervärde. En studie av ”Skolan mitt i byn” i ett socialt utsatt område. Sociologisk Forskning*, årgång 56, nr 1, s. 53–69.
- Läkartidningen* 2020-10-14. Debatt: ”Tydliga rutiner krävs inför mottagandet i sarskolan”.  
<https://lakartidningen.se/opinion/debatt/2020/10/tydliga-rutiner-kravs-infor-mottagande-i-sarskola/> (hämtad 2022-04-06).
- Läraryrket (2014): *Låt skolledare fokusera på att vara skolledare*.
- Läraryrket (2014): *Om din utbildningsverksamhet läggs ut på entreprenad*. [www.lararforbundet.se/artiklar/om-din-utbildningsverksamhet-laggs-ut](http://www.lararforbundet.se/artiklar/om-din-utbildningsverksamhet-laggs-ut) (hämtad 2022-02-22).
- Läraryrket (2017): *Den kommunala vuxenutbildningen – en ny chans på riktigt*.
- Läraryrket (2017): *Frånvarorapporten – 37 000 lärare är inte i skolan*.

- Läraryrket 2018-06-29: *Ändra skolans stora systemfel: skolpengen*. [www.lararforbundet.se/bloggar/lararforbundets-utredarblogg/andra-skolans-stora-systemfel-skolpengen](http://www.lararforbundet.se/bloggar/lararforbundets-utredarblogg/andra-skolans-stora-systemfel-skolpengen) (hämtad 2022-02-18).
- Läraryrket (2019): *Dokumentationsbördan ett arbetsmiljöproblem för lärare*.
- Läraryrket (2019): *Stör- eller stödfunktion? En rapport om lärplattformar*.
- Läraryrket (2021): *När tryggheten brister – En rapport om lärares utsatthet för hot och våld inom grundskolans årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.
- Lärarnas Riksförbund (2008): *Vi vill ha världens bästa skola – En kartläggning av lärares, föräldrars och elevers syn på olika skolfrågor*.
- Lärarnas Riksförbund (2017): *Vägledning: En förutsättning för att lyckas i skolan och livet. 1 500 gymnasieelever om studie- och yrkesvägledningen de fick i grundskolan*.
- Lärarnas Riksförbund (2017): *Vägledning måste bli hela skolans ansvar. Så tycker vägledarna att studie- och yrkesvägledningen fungerar i praktiken*.
- Lärarnas Riksförbund (2020): *Lärarna om digitaliseringen*.
- Lärarnas Riksförbund 2020-05-14: *Lärarna kräver statlig skola. Behövs ett helhetsgrepp*. [www.lr.se/opinion--debatt/debattartiklar/2020/2020-05-14-lararna-kraver-statlig-skola](http://www.lr.se/opinion--debatt/debattartiklar/2020/2020-05-14-lararna-kraver-statlig-skola) (hämtad 2022-02-15).
- Lärarnas Riksförbund 2020-11-24: *En likvärdig skola kräver att staten tar över ansvaret. Lägg undan politiska särintressen för att stärka likvärdigheten*. [www.lr.se/opinion--debatt/debattartiklar/2020/2020-11-24-en-likvardig-skola-kraver-att-staten-tar-over-ansvaret](http://www.lr.se/opinion--debatt/debattartiklar/2020/2020-11-24-en-likvardig-skola-kraver-att-staten-tar-over-ansvaret) (hämtad 2022-02-15).
- Lärarnas Riksförbund 2020-12-09: *Därför behöver Sverige en bättre skolorganisation. Ett tydligare uppdrag och ökad frihet för lärarna gör yrket mer attraktivt*. [www.lr.se/opinion--debatt/sa-tycker-lararnas-riksforbund/den-svenska-skolan-maste-bli-mer-likvardig/darfor-behover-sverige-en-bättre-skolorganisation](http://www.lr.se/opinion--debatt/sa-tycker-lararnas-riksforbund/den-svenska-skolan-maste-bli-mer-likvardig/darfor-behover-sverige-en-bättre-skolorganisation) (hämtad 2022-02-15).

- Lärarnas Riksförbund 2021-05-11: *Modellen för en mer likvärdig skola. Vi vill ha ett modernt statligt huvudmannaskap för de skolor som i dag är kommunala.* [www.lr.se/opinion--debatt/sa-tycker-lararnas-riksforbund/den-svenska-skolan-maste-bli-mer-likvardig/modellen-for-mer-likvardig-skola-](http://www.lr.se/opinion--debatt/sa-tycker-lararnas-riksforbund/den-svenska-skolan-maste-bli-mer-likvardig/modellen-for-mer-likvardig-skola-) (hämtad 2022-02-15).
- Lärarnas Riksförbund (2021): *En ny facklig organisering av Sveriges lärare och skolledare. Analys och förslag från Organisationsutredningen.*
- Lärarnas Riksförbund (2021): *Fortbildning satt på undantag. En undersökning om glappet mellan lärarnas behov och de bristande förutsättningarna.*
- Lärarnas Riksförbund (2021): *Lärare på bristningsgränsen. Lärarnas Riksförbunds arbetsmiljöundersökning 2021.*
- Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund (2021): *Rektoreernas olika förutsättningar. 700 högstadierektorer om en alltmer uppdelad skola.*
- Läromedelsförfattarna (2020): *Rätten till kunskap. En rapport om läromedelsituationen i Sverige.*
- Malmö stad (2020): *Remiss från Utbildningsdepartementet – Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (SOU 2020:33) U2020/03826/GV.* Yttrande. Dnr STK-2020-1013.
- Maxwell, Bill (2017): *Inspection and self-evaluation – alternative futures.* Keynote address to the general assembly of the standing international conference of inspectorates of education (SIC).
- Mellander, Charlotta & Bjerke, Lina (2017): *De ungas flykt till staden. I: Syssner, Josefina, Häggroth, Sören & Ramberg, Ulf (red). Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling.* Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Molander, Per (2017): *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:1.
- Myndigheten för delaktighet (2021): *Uppföljning av kommuner 2021.*
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2018): *Kartläggning av förekomst av yrkeshögskoleutbildningar som svarar mot behov av specialistkompetens inom välfärdssektorn eller mot behov av kompetens för arbete som bidrar till att avlasta andra yrkesgrupper inom välfärdssektorn m.m.*



- Mörk, Eva, Erlingsson, Gissur Ó & Persson, Lovisa (2019): *Kommunernas framtid. Konjunkturrådets rapport 2019*.
- Nacka kommun (2022): *Reglemente för kommunstyrelsen*. Dnr KFKS 2022/218. Nacka kommun (2020): *Reglemente för utbildningsnämnden*. Dnr FKS 2020/935.
- Nationella samordningsgruppen för ULF (2022): *Slutredovisning av försöksverksamhet med praktikinära forskning (ULF) 2017–2021*. Rapport sammanställd av Nationella samordningsgruppen för ULF.
- Nihlfors, Elisabet & Johansson, Olof (2013): *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. SNS förlag.
- Nihlfors, Elisabet & Johansson, Olof (red.) (2014): *Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy*. Gleerups förlag.
- Nihlfors, Elisabet & Johansson, Olof (2015): *När nationell policy möter lokala genomförandearnor. Rapport med fakta och kommentarer från ett VR-finansierat forskningsprojekt 2009–2015*.
- Nihlfors, Elisabet & Seven, Jabil (2020): *Skolchefer om effekter av ny lagstiftning*. Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier, Uppsala universitet.
- OECD (2011): *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Sweden*.
- OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*.
- OECD (2016): *Getting Skills Right Sweden*.
- OECD (2018): *Education at a Glance 2018. OECD indicators*.
- OECD (2018): *Teaching and Learning International Survey (Talis) 2018. Lärarenkät årskurs 7–9*.
- OECD (2019): *Chapter 5 Providing Opportunities for Continuous Development*. Tables. Talis 2018 Results (Volume I). [www.oecd-ilibrary.org/education/talis-2018-results-volume-i\\_1d0bc92a-en](http://www.oecd-ilibrary.org/education/talis-2018-results-volume-i_1d0bc92a-en) (hämtad 2022-02-22).
- OECD (2019): *OECD Economic Surveys. Sweden*.
- OECD (2019): *Talis 2018 Results (Volume I)*.
- OECD (2022): *Mending the Education Divide. Getting Strong Teachers to the Schools that Need them most*. Talis.

- OECD (2022): *Policy dialogues in focus for Sweden: International insights for school funding reform*. OECD Education Policy Perspectives, No. 52, OECD Publishing, Paris.
- OFR (2022): *Historik*. [www.ofr.se/om-oss/historik-2/](http://www.ofr.se/om-oss/historik-2/) (hämtad 2022-02-22).
- Pensionsmyndigheten (2021): *Pensionsordlista och Pensionsmyndighetens förkortningar*. [www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/pensionsordlista](http://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/pensionsordlista) (hämtad 2022-02-22).
- Persson, Roger, Leo, Ulf, Arvidsson, Inger, Nilsson, Kerstin, Österberg, Kai, Oudin, Anna & Håkansson, Carita (2021): *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*. Arbets- och miljömedicin Syd, rapport 4/2021.
- Plikt- och prövningsverket: *Årsredovisning 2021*.
- Polisen: *Årsredovisning 2015*.
- Pontoppidan, Maiken, Keilow, Maria, Dietrichson, Jens & Judith Solheim, Oddny (2018): Randomised controlled trials in Scandinavian educational research. *Educational Research*, 60:3, s. 311–335.
- Prop. 1950:232 *Lönereglering för lärarna vid de statsunderstödda privatläroverken, m.m.*
- Prop. 1957:61 *Riktlinjer för förfarandet vid tillsättning av vissa lärartjänster m.m.*
- Prop. 1961:180 *Översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.*
- Prop. 1962:54 *Reformering av den obligatoriska skolan m.m.*
- Prop. 1962:136 *Förslag till skollag m.m.* Prop. 1969:1 *Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1969/70, bilaga 10.*
- Prop. 1965:60 *Reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m.*
- Prop. 1977/78:85 *Nytt statsbidrag till grundskolan m.m.*
- Prop. 1980/81:107 *Den statliga skoladministrationen m.m.*  
Bet. 1980/81:UbU38, rskr. 1980/81:395.
- Prop. 1982/83:1 *Skolor med enskild huvudman m.m.*  
Bet. 1982/83:UbU10, rskr. 1982/83:63.

- Prop. 1983/84:118 *Fristående skolor på gymnasial nivå.*
- Prop. 1983/84:119 *Förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd.*
- Prop. 1984/85:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1985/86.*  
Bilaga 10.
- Prop. 1987/88:100, bilaga 10. Bet. 1987/88:UbU14,  
rskr. 1987/88:304.
- Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning.*  
Bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95.
- Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.*  
Bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58.
- Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan.* Bet. 1990/91:UbU4,  
rskr. 1990/91:76.
- Prop. 1990/91:117 *En ny kommunallag.*
- Prop. 1991/92:44 *Riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m.* Bet. 1991/92:FiU8,  
rskr. 1991/92:107.
- Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor.* Bet. 1991/92:UbU22.
- Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.* Bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345.
- Prop. 1992/93:37 *Ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m.* Bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123.
- Prop. 1992/93:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94.*
- Prop. 1994/95:102 *Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar.*
- Prop. 1995/96:200 *Fristående skolor m.m.* Bet. 1996/97:UbU4,  
rskr. 1996/97:14.
- Prop. 1999/2000:81 *Forskning för framtiden – en ny organisation för forskningsfinansiering.* Bet. 1999/2000:UbU17.
- Prop. 1999/2000:135 *En förnyad lärarutbildning.* Bet. 2000/01:UbU3.
- Prop. 2001/02:35 *Fristående skolor.* Bet. 2001/02:UbU7,  
rskr. 2001/02:184.
- Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter.* Bet. 2007/08:UbU13,  
rskr. 2007/08:161.

- Prop. 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan.*
- Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor.*
- Prop. 2009/10:68 *Svenskundervisning för invandrare i folkböskola.*  
Bet. 2009/10:UbU14, rskr. 2009/10:215.
- Prop. 2009/10:157 *Bidragsvillkor för fristående verksamheter.*  
Bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322.
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare.*
- Prop. 2011/12:144 *Senare tillämpning av vissa bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare och om särskild utbildning för vuxna.*
- Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*
- Prop. 2012/13:195 *Minskade krav på dokumentation i skolan.*
- Prop. 2013/14:112 *Villkor för fristående skolor m.m.*  
Bet. 2013/14:UbU22, rskr. 2013/14:357.
- Prop. 2013/14:148 *Vissa skollagsfrågor.*
- Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.*
- Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning.*
- Prop. 2016/17:1 *Förslag till statens budget för 2017. Utgiftsområde 16.*
- Prop. 2016/17:5 *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux.*
- Prop. 2017/18:158 *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.*
- Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan.* bet.2017/18:UbU27,  
rksr. 2017/18:310.
- Prop. 2019/20:11 *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*
- Prop. 2019/20:105 *Komvux för stärkt kompetensförsörjning.*
- Prop. 2019/20:127 *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad.*

- Prop. 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*
- Prop. 2020/21:141 *Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation.* Bet. 2020/21:KU31, rskr. 2020/21:290.
- Prop. 2020/21:152 *Vissa insatser för ökad lärarkompetens.*
- Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022.*
- Prop. 2021/22:36 *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper.* Bet. 2021/22:UbU7, rskr. 2021/22:156.
- Prop. 2021/22:45 *Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister.* Bet. 2021/22:UbU10, rskr. 2021/22:136.
- Prop. 2021/22:156 *Resursskolor och tilläggsbelopp för behov av särskilt stöd.* Bet. 2021/22:UbU31, rskr. 2021/22:340.
- Prop. 2021/22:157 *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning.* Bet. 2021/22:UbU29, rskr. 2021/22:397.
- Prop. 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval.* Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.
- Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.* Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.
- Prop. 2021/22:160. *Skolans arbete med trygghet och studiero.* Bet. 2021/22:UbU28, rskr. 2021/22:364.
- Prop. 2021/22:161 *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän.* Bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.
- Prop. 2021/22:176 *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden.*
- PWC (2022): *Hur påverkas friskolor av sänkt skolpeng?*
- Pålsson, Anne-Marie & Samuelsson, Per (2022): *Marknadsskolan. En rapport till Lärarnas Riksförbund.*
- Rapport från riksdagen 2012/13:RFR10 *Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan.*
- Regeringen (2011): *Uppdrag till Livsmedelsverket om näringsriktig skolmat samt skolmåltidens utformning.*  
Regeringsbeslut 2011-10-27. U2011/5949.

- Regeringen (2015): *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska*. 2015-06-04. U2015/3356/S.
- Regeringen (2015): *Uppdrag om samverkan för bästa skola*. 2015-06-04. U2015/3357/S.
- Regeringen (2015): *Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram*. 2015-07-09. U2013/02553/S. U2013/01285/S. U2015/00941/S. U2015/00299/S. U2015/03844/S.
- Regeringen (2017): *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet*. Bilaga till regeringsbeslut I:1, 2017-10-19. U2017/04119/S.
- Regeringen (2018): *Uppdrag att förstärka arbetet med arkitektur och gestaltad livsmiljö*. Regeringsbeslut 2018-04-05: N2018/02273/SPN, N2017/03879/SPN.
- Regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Digitaliseringens möjligheter för att främja kunskapsutveckling och likvärdighet i skolväsendet. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner*. Bilaga till regeringsbeslut 2020-11-05, I:3.
- Regeringen (2021): *Riksrevisionens rapport om Pisaundersökningen Skr. 2018*. Regeringens skrivelse 2021/22:39.
- Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk om förstärkta insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med gällande riktlinjer i PISA 2022*. U2021/02549.
- Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.
- Regeringen 2022-05-18: *Stärkt beredskap för kris och krig*. [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/starkt-beredskap-for-kris-och-krig/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/starkt-beredskap-for-kris-och-krig/) (hämtad 2022-08-15).
- Regeringen 2022-05-25: *Ny gemensam regional indelning för statliga myndigheter*. [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/ny-gemensam-regional-indelning-for-statliga-myndigheter/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/ny-gemensam-regional-indelning-for-statliga-myndigheter/) (hämtad 2022-08-15).

- Regeringen (2022): *Uppdrag att fortsätta etableringen av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte*. Regeringsbeslut 2022-01-13. I2022/00102.
- Regeringen (2022): *Uppdrag att stödja regeringens arbete med fortsatt digitalisering av välfärden genom att identifiera rättsliga hinder*. Regeringsbeslut 2022-03-10. I2022/00620.
- Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.
- Regeringen (2022): *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. Regeringsbeslut 2022-06-30. U2022/02561.
- Regeringen (2022): *Uppdrag att genomföra en studie*. Regeringsbeslut 2022-08-18. U2022/02771.
- Regeringen (2022): *Uppdrag om regionala planeringsunderlag*. Regeringsbeslut 2022-08-25. U2022/01595. U2022/02828.
- Regeringen (2022): *Uppdrag att utvärdera insatser och åtgärder för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2022-09-01. U2022/02901.
- Regeringskansliet (2011): *FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter*.
- Regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *En strategi för genomförande av vision e-hälsa 2025. Nästa steg 2020–2022*.
- Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk. U2018/04029/GV(delvis) U2018/04617/GV.
- Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk. U2017/02303/S (delvis), U2019/00162/S, U2019/01553/S m.fl.
- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk. 2020-12-17. U2018/01224 (delvis). U2020/05328. U2020/06608 (delvis).
- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolinspektion. 2020-12-17. U2020/00208. U2020/00923. U2020/02490.
- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten. 2020-12-17. U2019/04474. U2020/00648. U2020/06608 (delvis).

- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Sameskolstyrelsen. 2020-12-17. U2020/00658. U2020/01242. U2020/04058.
- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Skolforskningsinstitutet. 2020-12-17. U/2020/06608 (delvis). U/2020/06617.
- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Universitets- och högskolerådet. 2020-12-17. U2020/05342. U2020/06608 (delvis). U2020/06630.
- Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen, A2021/02394, A2021/02331, A2018/00242 m.fl.
- Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk. U2020/06271 (delvis), U2021/01369 (delvis), U2021/02806 m.fl.
- Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk. Ändringsbeslut 2022-06-30. U2022/02474. U2022/02559.
- Riksdagens protokoll 1989/90:42.
- Riksdagens utbildningsutskott (2018): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18:RFR24.
- Riksrevisionen (2010): *Från många till en – sammanslagningar av myndigheter*. RiR 2010:3.
- Riksrevisionen (2013): *Statens kunskapsspridning till skolan*. RiR 2013:11.
- Riksrevisionen (2017): *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RiR 2017:30.
- Riksrevisionen (2017): *Samisk utbildning – dags för en omstart*. RiR 2017:15.
- Riksrevisionen (2018): *Lärosätenas lokalförsörjning – rum för utveckling*. RiR 2018:15.
- Riksrevisionen (2019): *Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn*. RiR 2019:37.
- Riksrevisionen (2021): *Pisa-undersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande*. RiR 2021:12.
- Riksrevisionen (2021): *Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning*. RiR 2021:1.
- Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.



- Riksrevisionen (2022): *Skolpengssystem och lokalkostnader – en principiell analys*. Underlag a till granskningsrapporten *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.
- Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.
- Runesdotter, Caroline (2016): Avregleringens pris? Om juridifieringen av svensk skola ur skolaktörers perspektiv. *Utbildning & Demokrati* 2016, vol. 25, nr 1, s. 95–111.
- Runesdotter, Caroline (2019): Juridifiering i skolan – möjligheter och risker. *Tidskriften vägval i skolans historia*, nr 2 2019.
- Rådet för främjande av kommunala analyser (2021): *Effektivitet i kommuner*.
- Rådet för främjande av kommunala analyser (2022): *Effektivitet i kommuner 2022*.
- Sameskolstyrelsen: *Årsredovisning 2021*.
- Sameskolstyrelsen: *Myndigheten*.  
<https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/> (hämtad 2022-07-01).
- Samverkansavtal avseende gymnasieutbildning mellan kommunerna i Stockholms län, angränsande kommuner som anslutit sig samt Stockholms läns landsting*.  
[www.storsthlm.se/media/soonh4pt/gemensam-gymnasieregion-samverkansavtal-tillga-nglighetsanpassad.pdf](http://www.storsthlm.se/media/soonh4pt/gemensam-gymnasieregion-samverkansavtal-tillga-nglighetsanpassad.pdf) (hämtad 2022-02-18).
- SCB (1988): *Statistisk årsbok*.
- SCB (2008): *Karta över NUTS-indelningen i Sverige*.  
[www.scb.se/contentassets/1e02934987424259b730c5e9a82f7e74/nuts\\_1\\_2\\_3\\_20080101.pdf](http://www.scb.se/contentassets/1e02934987424259b730c5e9a82f7e74/nuts_1_2_3_20080101.pdf) (hämtad 2022-05-06).
- SCB: *Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner. Kostnader per verksamhetsområde för kommuner år 2016–2020*.
- SCB (2017): *Lärare utanför yrket*. Temarapport 2017:2.
- SCB (2018): *Matchningen på arbetsmarknaden – sambandet mellan utbildning och yrke*. 2018. Analyser om utbildning och arbetsmarknad: A40 – Temarapporter.

- SCB (2019): *Fortsatt brist på lärare*. Webbttext. [www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/fortsatt-brist-pa-larare/](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/fortsatt-brist-pa-larare/) (hämtad 2022-02-22).
- SCB (2020): *Arbetskraftsbarometern*. Webbttext. [www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/arbetskraftsbarometern/](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/arbetskraftsbarometern/) (hämtad 2022-02-22).
- SCB (2020): *Fortsatt brist på lärare*. Webbttext. [www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/fortsatt-brist-pa-larare/](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/fortsatt-brist-pa-larare/) (hämtad 2022-02-22).
- SCB (2020): *Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019*. Demokratistatistisk rapport 26.
- SCB (2020): *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner. Utjämningsår 2020. Utfall*.
- SCB (2021): *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner. Utjämningsår 2021. Utfall*.
- SCB (2021): *Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner 2020*.
- SCB (2021): *Räkenskapssammandraget 2020. Instruktioner*.
- SCB (2021): *Sveriges befolkning 31 december 2020. Kommunala jämförelsetal*.
- SCB (2022): *Intäkter för fristående skolenheter 2020*.
- SCB (2022): *Regressionsmodell för socioekonomiskt index i gymnasieskola*.
- Sjögren, Anna & Vlachos, Jonas (2022): *Dags att välja skola!* Ekonomisk debatt, nr 3 2022 årgång 50.
- Skolfederation (2021): *Om Skolfederation*. [www.skolfederation.se/om/](http://www.skolfederation.se/om/) (hämtad 2021-08-12).

- Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020): *Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet*. Dnr Skolfi 2020/14, Skolinspektionen 2020:2331, Skolverket 2020:545, SPSM 1 STY 2020/306.
- Skolforskningsinstitutet: *Årsredovisning 2021*.
- Skolforskningsinstitutet: *Forskningsfinansiering*. [www.skolfi.se/forskningsfinansiering/](http://www.skolfi.se/forskningsfinansiering/) (hämtad 2022-07-01).
- Skolinspektionen (2009): *Ingen aning utan uppföljning – hur 20 kommuner följer upp sin vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2009:4.
- Skolinspektionen (2011): *Mottagandet i särskolan under lupp. Granskning av handläggning, utredning och information i 58 kommuner*.
- Skolinspektionen (2011): *Riktad tillsyn inom området skolpliktsbevakning. Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn*.
- Skolinspektionen (2011): *Särskolan. Granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande*.
- Skolinspektionen (2011): *Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisningen för invandrare*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2011:6.
- Skolinspektionen (2012): *Grundläggande vuxenutbildning – En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*.
- Skolinspektionen (2013): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan*. Rapport 2013:5.
- Skolinspektionen (2013): *Uppföljning av ”Mottagande i grundsärskolan” i 58 kommuner*.
- Skolinspektionen (2014): *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*.
- Skolinspektionen (2014): *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2014:01.
- Skolinspektionen (2015): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:02.
- Skolinspektionen (2015): *Elevhälsa: Elevers behov och skolans insatser*. Granskningsrapport 2015:05.
- Skolinspektionen (2015): *Huvudmannens styrning av grundskolan*.

- Skolinspektionen: Beslut 2015-06-25, dnr 31-2015:887.
- Skolinspektionen (2016): *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor*.
- Skolinspektionen (2016): *Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro*.
- Skolinspektionen (2017): *Ekonomisk stabilitet hos enskilda huvudmän inom skolväsendet*. PM. Dnr 01-2017:5084.
- Skolinspektionen: Beslut 2017-06-29, dnr 31-2017:1058.
- Skolinspektionen: *Årsrapport 2017. Strategier för kvalitet och helhet i utbildningen*.
- Skolinspektionen (2018): *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning*.
- Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.
- Skolinspektionen (2018): *Skolbiblioteket som pedagogisk resurs*.
- Skolinspektionen (2018): *Yttrande över Tillitsdelegationens betänkanden Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU 2018:48)*. Beslut 2018-10-31. Dnr 2018:5989.
- Skolinspektionen: *Årsrapport 2018. Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*.
- Skolinspektionen (2019): *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2018:7409.
- Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2017:10217.
- Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2018:6993.
- Skolinspektionen: *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetsätt och huvudmäns ansvarstagande*.
- Skolinspektionen: *Årsredovisning 2019*. Dnr 2019:10074.
- Skolinspektionen (2020): *Beslut efter regelbunden kvalitetsgranskning av Internationella Engelska Skolan i Sverige AB, ansvar för grundskola*. Dnr 2019:6827.
- Skolinspektionen (2020): *Beslut efter regelbunden kvalitetsgranskning av Vittraskolorna ab*. Dnr SI 2019:6401.

- Skolinspektionen (2020): *Beslut om ansökningar att starta eller utöka fristående skola – läsåret 2021/22.*
- Skolinspektionen (2020): *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän.*
- Skolinspektionen (2020): *Kommunernas ansvarstagande för skolplikt och ledigheter med mera – en tematisk tillsyn.*
- Skolinspektionen (2020): *Yttrande över utredningen Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget* (SOU 2020:8). Dnr 2020:2318.
- Skolinspektionen (2020): *Yttrande över utredningen Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU 2020:33). Dnr SI 2020:5108.
- Skolinspektionen: *Årsredovisning 2020.* Dnr 2020:8618.
- Skolinspektionen (2021): *Huvudmannens styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning.*
- Skolinspektionen (2021): *Kvalitetssäkring och val av läromedel. Fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9.*
- Skolinspektionen (2021): *Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen. Kvalitetsgranskning.*
- Skolinspektionen (2021): *Läraravlastande tjänster. Fokus på grundskolans årskurs 7–9.*
- Skolinspektionen (2021): *Studieavbrott i kommunal vuxenutbildning. Tematisk kvalitetsgranskning.* Dnr 2020:6278.
- Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021.* Dnr 2022:248.
- Skolinspektionen (2022): *Bedömningsstöd 2022 för fristående skola.*
- Skolinspektionen (2022): *Etableringskontroll*  
[www.skolinspektionen.se/tillstand/etableringskontroll/](http://www.skolinspektionen.se/tillstand/etableringskontroll/)  
(hämtad 2022-08-23).
- Skolinspektionen (2022): *Fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola.*
- Skolinspektionen (2022): *Inspektionsformer.*  
[www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/](http://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/)  
(hämtad 2022-07-01).

- Skolinspektionen (2022): *Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.*
- Skolinspektionen (2022): *Organisation.*  
[www.skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/organisation/](http://www.skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/organisation/) (hämtad 2022-08-29).
- Skolinspektionen (2022): *Vad innebär påtagliga negativa konsekvenser?* [www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/fragor-och-svar/tillstand-for-fristaende-skola/vad-innebar-patagliga-negativa-konsekvenser/](http://www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/fragor-och-svar/tillstand-for-fristaende-skola/vad-innebar-patagliga-negativa-konsekvenser/) (hämtad 2022-05-11).
- Skolverket (1993): *Bilden av skolan 1993 – fördjupad anslagsframställning 1994/95–1996/97.* Rapport nr 32.
- Skolverket (1999): *Hur styr vi mot en bra skola? Om skola och kommun i samverkan.*
- Skolverket (2000): *Utbildningsvillkor i glesbygd.*
- Skolverket (2004): *Internationella studier under 40 år. Svenska resultat och erfarenheter.* Skolverkets aktuella analyser 2004.
- Skolverket (2006): *Kommunernas särskola. Elevökning och variation i andel elever mottagna i särskolan.*
- Skolverket (2008): *Tillgänglighet till skolans lokaler och valfrihet för elever med funktionsnedsättning.*
- Skolverket (2009): *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*
- Skolverket (2009): *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola. En sammanfattande analys.* Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2011): *Gymnasieskola 2011.*
- Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannskap i praktiken. En kvalitativ studie.* Rapport 362.
- Skolverket (2013): *Attityder till vuxenutbildningen 2012. Elevernas och lärarnas attityder till vuxenutbildningen.* Rapport 389.
- Skolverket (2013): *Forskning om skolreformer och deras genomslag.* Skolverkets aktuella analyser 2013.
- Skolverket (2013): *Föräldrars val och inställning till förskola och fritidshem. Resultat från föräldraundersökningen 2012.* Rapport 392.

- Skolverket (2013): *Gymnasiesärskolan*.
- Skolverket (2013): *Kommunernas resursfördelning till grundskolor*.
- Skolverket (2013): *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*. Rapport 385.
- Skolverket (2014): *Grundskolan i internationella kunskapsmätningar – kunskap, skolmiljö och attityder till lärande*. Rapport 407.
- Skolverket (2014): *Privata aktörer inom förskola och skola. En nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare*. Rapport 410.
- Skolverket (2014): *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*. Rapport 408.
- Skolverket (2015): *Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av "Lärarnas yrkesvardag"*.
- Skolverket (2016): *Förändringar i skolmarknadens geografi mellan 2009 och 2014. Gymnasieelevers pendling på lokala skolmarknader*.
- Skolverket (2016): *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa*.
- Skolverket (2016): *Skolverkets allmänna råd. Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar*.
- Skolverket (2017): *PIRLS 2016. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*. Rapport 463.
- Skolverket (2017): *Redovisning av uppdrag att undersöka om det finns köer till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare*.
- Skolverket (2017): *Redovisning av uppdrag om kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux*.
- Skolverket (2018): *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Rapport 467.
- Skolverket (2018): *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.
- Skolverket (2018): *Kartläggning av huvudmäns arbete med att utveckla den lokala styrningen av skolan*. PM 2018-06-05. Dnr 2018:301.

- Skolverket (2018): *Mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola samt urval till gymnasiesärskolans nationella program.*  
Skolverkets allmänna råd med kommentarer.
- Skolverket (2018): *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning.*
- Skolverket (2018): *Redovisning av uppdrag om utvärdering av de nationella skolutvecklingsprogrammen.* 2018-04-13.  
Dnr 2017:00251.
- Skolverket (2018): *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 1.*
- Skolverket (2019): *Attityder till skolan 2018.* Rapport 479.
- Skolverket (2019): *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt.*
- Skolverket (2019): *Lärarprognos 2019.*
- Skolverket (2019): *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.* Internationella studier 487.
- Skolverket (2019): *Redovisning av Skolverkets och Arbetsförmedlingens gemensamma uppdrag om insatser för bättre samverkan.*
- Skolverket (2019): *Regionalt yrkesvux – uppföljning 2018.*
- Skolverket (2019): *Resultat på nationella prov i årskurs 3, 6 och 9, läsåret 2018/19.* PM.
- Skolverket (2019): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2019.*
- Skolverket (2019): *Statsbidrag för lärarassistenter 2021.* Webbtext.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-lararassistenter-2021](http://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-lararassistenter-2021) (hämtad 2022-02-22).
- Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 1.* Rapport 481.
- Skolverket (2019): *Utvärdering av den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå. En implementeringsstudie.* Dnr 2018:603.
- Skolverket (2019): *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.* Delredovisning 1.
- Skolverket (2020): *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2020/21.* Dnr 5.1.1-2020:1312.



- Skolverket (2020): *Fördelningsnyckel till gymnasieskolan*. PM 2020-03-05.
- Skolverket (2020): *Huvudmännens arbete med skolans digitalisering*. Rapport 2020:5.
- Skolverket (2020): Kunskapssammanställning om huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete. Bilaga 2 till Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.
- Skolverket (2020): *Likvärdiga betyg och meritvärden. Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*. Rapport 2020:7.
- Skolverket (2020): *Lägesbild av situationen i komvux med anledning av covid-19-pandemin – insamling vecka 41–42*.
- Skolverket (2020): *Omsättning bland rektorer i grund- och gymnasieskolan*. PM. Dnr 5.1.1–2019:1485.
- Skolverket (2020): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2019/20*.
- Skolverket (2020): *Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare*. Dnr U2019/02106/GV.
- Skolverket (2020): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2020*.
- Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*.
- Skolverket (2020): *Statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling 2021*. 2020-05-11. Dnr 8.1.2-2020:735.
- Skolverket (2020): *Så använder du kursplanerna. Grundskolenivå*.
- Skolverket (2020): *Så använder du ämnesplanerna. Gymnasial nivå*.
- Skolverket (2020): *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan Delrapport 2*.
- Skolverket (2020): *TIMSS 2019. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. Internationella studier 2020:8.
- Skolverket (2020): *Utvärdering av Lärarlyftet. Delrapport 1 – Utveckling över tid*. Rapport 2020:6.

- Skolverket (2020): *Utvärdering av statsbidrag för lärcentrum – Uppföljning 2018*.
- Skolverket (2020): *Yttrande över Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)*. Dnr 2020:1050.
- Skolverket: *Skolverkets årsredovisning 2020*.
- Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet (2021): *Uppdragsbeskrivning för myndighetsövergripande nätverk för närmare samarbete inom frågor om forskningsspridning och forskningsanvändning*. Uppdrag 2021-01-26.
- Skolverket 2021-04-13: *Skollagen och förordningar*. [www.skolverket.se/regler-och-ansvar/skollagen-och-forordningar](http://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/skollagen-och-forordningar) (hämtad 2022-02-15).
- Skolverket (2021): *Betyg- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021. Beskrivande statistik*.
- Skolverket (2021): *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet, delredovisning 3 – Tema kommunal vuxenutbildning*.
- Skolverket (2021): *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet, delredovisning 4 – Komvux*.
- Skolverket (2021): *Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2019 efter gymnasieskola*. Dnr 2021:1021.
- Skolverket (2021): *Koll på kompetens*. Webbtext. [www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-kompetens](http://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-kompetens) (hämtad 2022-05-16).
- Skolverket (2021): *Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning – Att möta förändringarna inom komvux som särskild utbildning*.
- Skolverket (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar Perioden 2020/2021*.
- Skolverket (2021): *Komvux som särskild utbildning – flera hinder på vägen till och under studier*.
- Skolverket (2021): *Lärarytprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*.

- Skolverket (2021): *Mat i förskolan och skolan*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/mat-i-forskolan-och-skolan](http://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/mat-i-forskolan-och-skolan)  
(hämtad 2022-02-18).
- Skolverket (2021): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21*.
- Skolverket (2021): *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet*. Rapport 2021:4.
- Skolverket (2021): *Sammanhållna yrkesutbildningar – komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå*.
- Skolverket (2021): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2021*.
- Skolverket (2021): *Skolverket rekommenderar en gemensam teknisk standard – ska underlätta för skolor*. Pressmeddelande 2021-11-09.  
[www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2021-11-09-skolverket-rekommenderar-en-gemensam-teknisk-standard--ska-underlatta-for-skolor](http://www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2021-11-09-skolverket-rekommenderar-en-gemensam-teknisk-standard--ska-underlatta-for-skolor) (hämtad 2022-02-18).
- Skolverket (2021): *Slutbetyg i grundskolan våren 2021*.
- Skolverket (2021): *Statsbidrag för Lärarlönelyftet 2020/21*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-lararlonelyftet-2021-22](http://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-lararlonelyftet-2021-22) (hämtad 2022-02-22).
- Skolverket (2021): *Strategisk kompetensförsörjning*. Webtext.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/strategisk-kompetensforsorjning](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/strategisk-kompetensforsorjning)  
(hämtad 2022-05-16).
- Skolverket (2021): *Stödmaterial för introduktion av obehöriga lärare och förskollärare*. Webtext.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/stodmaterial-for-introduktion-av-obeoriga-larare-och-forskollarare](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/stodmaterial-for-introduktion-av-obeoriga-larare-och-forskollarare) (hämtad 2022-05-16).
- Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*.  
Rapport 2021:5.
- Skolverket (2021): *Sökande och antagna till gymnasieskolan läsåret 2021/22*.

- Skolverket (2021): *Uppföljning av regional yrkesinriktad vuxenutbildning – Utbildning 2020 och etablering 2019.*
- Skolverket (2021): *Utredning om ett nationellt frånvaroregister.*
- Skolverket (2021): *Utvärdering av Lärarlyftet Delstudie 2 – Incitament för deltagande.* Rapport 2021:6.
- Skolverket (2021): *Övergången mellan gymnasieskolan och komvux.*
- Skolverket: *Skolverkets årsredovisning 2021.*
- Skolverket 2022-07-05: *Allmänna råd.* [www.skolverket.se/regler-och-ansvar/allmanna-rad](http://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/allmanna-rad) (hämtad 2022-07-05).
- Skolverket (2022): *Att använda sig av forskning.* [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad 2022-09-12).
- Skolverket (2022): *Avlasta lärare med lärarassistenter och andra kompetenser.* Webtext. [www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/avlasta-larare-med-lararassistenter-och-andra-kompletterande-kompetenser](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/avlasta-larare-med-lararassistenter-och-andra-kompletterande-kompetenser) (hämtad 2022-05-16).
- Skolverket (2022): *Elever i komvux som särskild utbildning – Läsåret 2021/22.*
- Skolverket (2022): *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2021.*
- Skolverket (2022): *Forum för informationsstandardisering i skolväsendet.* Webtext. [www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/forum-for-informationsstandardisering-i-skolvasendet](http://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/forum-for-informationsstandardisering-i-skolvasendet) (hämtad 2022-02-18).
- Skolverket (2022): *Förstelärarens uppdrag.* Webtext. [www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/forstelarens-uppdrag](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/forstelarens-uppdrag) (hämtad 2022-05-16).
- Skolverket (2022): *Insatser för fortsatta förberedelser av de framtida professionsprogrammen.* Redovisning av regeringsuppdrag. 2022-03-09. Dnr 2022:309.
- Skolverket: *Internationella studier.* [www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/internationella-jamforande-studier-pa-utbildningsområdet](http://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/internationella-jamforande-studier-pa-utbildningsområdet) (hämtad 2022-07-01).

- Skolverket (2022): *Ledningsgrupp och insynsråd*.  
[www.skolverket.se/om-oss/organisation/ledningsgrupp-och-insynsrad](http://www.skolverket.se/om-oss/organisation/ledningsgrupp-och-insynsrad) (hämtad 2022-08-15).
- Skolverket (2022): *Läraryftets kurser och utbildningar*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/lararyftets-kurser-och-utbildningar#h-Lararyftetbehorighetsgivandekurserforlarare](http://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/lararyftets-kurser-och-utbildningar#h-Lararyftetbehorighetsgivandekurserforlarare) (hämtad 2022-05-16).
- Skolverket (2022): *Lärportalen. Alla moduler*. Webbtext.  
<https://larportalen.skolverket.se/#/moduler/alla/alla/alla> (hämtad 2022-09-02).
- Skolverket (2022): *Nationella skolutvecklingsprogram*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/nationella-skolutvecklingsprogram](http://www.skolverket.se/skolutveckling/nationella-skolutvecklingsprogram) (hämtad 2022-07-01).
- Skolverket (2022): *Om statsbidrag för skolan*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/fragor-och-svar/om-statsbidrag-for-skolan](http://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/fragor-och-svar/om-statsbidrag-for-skolan) (hämtad 2022-07-01).
- Skolverket (2022): *Organisation*. [www.skolverket.se/om-oss/organisation/organisation](http://www.skolverket.se/om-oss/organisation/organisation) (hämtad 2022-08-15).
- Skolverket (2022): *Redovisning av nationella målsättningar samt delredovisning av delmål, indikatorer, framgångsfaktorer och analysunderlag*. Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet U2018/02652 (delvis). U2021/03837.
- Skolverket (2022): *Redovisning av uppdrag om att införa central rättning av nationella prov*. 2022-02-14. Dnr 2021:1559.
- Skolverket (2022): *Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola*. 2022-04-06. Dnr 2022:24.
- Skolverket (2022): *Regeringsredovisning Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska*. 2022-04-13. Dnr 2022:512.
- Skolverket (2022): *Regional etablering*. [www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/styrning-och-ledarskap/okad-kvalitet-och-likvardighet-i-forskola-och-skola/regional-etablering](http://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/styrning-och-ledarskap/okad-kvalitet-och-likvardighet-i-forskola-och-skola/regional-etablering) (hämtad 2022-08-29).

- Skolverket (2022): *Rekommendationer för arbetet med att främja närvaro samt förebygga och åtgärda frånvaro*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/rekommendationer/rekommendationer-framja-narvaro-och-forebygga-franvaro](http://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/rekommendationer/rekommendationer-framja-narvaro-och-forebygga-franvaro) (hämtad 2022-08-29).
- Skolverket (2022): *Rekommendationer för klagomålshantering*.  
Webbtext. [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad den 2022-08-31).
- Skolverket (2022): *Riktade insatser för nyanlända och flerspråkiga barn och elevers utbildning*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/nyanlandas-utbildning/riktade-insatser-for-nyanlanda-och-flersprakiga-barn-och-elevers-utbildning](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/nyanlandas-utbildning/riktade-insatser-for-nyanlanda-och-flersprakiga-barn-och-elevers-utbildning) (hämtad 2022-07-01).
- Skolverket (2022): *Riktade insatser för skolans digitalisering*.  
[www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/riktade-insatser-for-skolans-digitalisering](http://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/riktade-insatser-for-skolans-digitalisering) (hämtad 2022-07-01).
- Skolverket (2022): *Sameskola*.  
<https://utbildningsguiden.skolverket.se/grundskolan/om-grundskoleutbildning/sameskola> (hämtad 2022-07-01).
- Skolverket (2022): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2022 – En lägesbild av utvecklingen inom komvux*.
- Skolverket (2022): *Samverkan för bästa skola*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/samverkan-for-basta-skola](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/samverkan-for-basta-skola) (hämtad 2022-07-01).
- Skolverket (2022): *Sektorsansvar för skolans digitalisering*.  
[www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/sektorsansvar-for-skolans-digitalisering](http://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/sektorsansvar-for-skolans-digitalisering) (hämtad 2022-08-29).
- Skolverket (2022): *Skolverket inrättar kontor på 10 orter*.  
Pressmeddelande. 2022-02-24. [www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022-02-24-skolverket-inrattar-kontor-pa-10-orter](http://www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022-02-24-skolverket-inrattar-kontor-pa-10-orter) (hämtad 2022-02-25).
- Skolverket (2022): *Skolchefsutbildningen*. Webbtext.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/skolchefsutbildningen](http://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/skolchefsutbildningen) (hämtad 2022-09-16).

- Skolverket (2022): *Statsbidrag för karriärtjänster 2021/22*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-karriartjanster-2021-22](http://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-karriartjanster-2021-22) (hämtad 2022-02-15).
- Skolverket (2022): *Så arbetar Skolverket för skolans digitalisering*.  
[www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/sa-arbetar-vi-med-skolans-digitalisering](http://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/sa-arbetar-vi-med-skolans-digitalisering) (hämtad 2022-02-18).
- Skolverket (2022): *Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet*.  
Webbtext. [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad 2022-08-12).
- Skolverket (2022): *Ämnesbetygsreformen*. Webbtext.  
[www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad 2022-08-12).
- Skolvärlden (2017): Enkät: *Så oroliga är lärarna för att anmälas*.  
<https://skolvarlden.se/artiklar/enkat-sa-oroliga-ar-lararna-att-anmalas> (hämtad 2022-06-29).
- Skolvärlden 2021-11-24: "Efter alla turer – kritiserade Römosseskolan får skolpeng igen".  
<https://skolvarlden.se/artiklar/efter-alla-turer-kritiserade-romosseskolan-far-skolpeng-igen> (hämtad 2022-08-16).
- Skolvärlden 2021-12-05 *Läraren: "Jag känner knappt någon som inte varit med om påtryckningar"*.
- Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN): Beslut: 2010-12-09, dnr 10:223. Beslut: 2015-04-16, dnr 2015:65. Beslut: 2016-09-29, dnr 2016:428.
- Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.
- Sobona (2022): *Stadgar*. <https://sobona.se/om-sobona/styrelse/stadgar> (hämtad 2022-02-22).
- Socialstyrelsen (2010): *Social rapport 2010*.
- Socialstyrelsen och Skolverket (2016): *Vägledning för elevhälsan*.
- SOM-institutet Samhälle Opinion Medier (2020): *Förtroende för samhällsinstitutioner i de nationella SOM-undersökningarna 1986–2019*. SOM-rapport nr 2020:44.
- SOU 1955:31 *Skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärartillsättningen*.
- SOU 1961:9 *Principer för en ny kommunindelning*.
- SOU 1961:30 *Grundskolan*.

- SOU 1973:48 *Skolans regionala ledning.*
- SOU 1974:36 *Skolan, staten och kommunerna. En redovisning av nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m.m.*
- SOU 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning.*
- SOU 1980:05 *Förenklad skoladministration.*
- SOU 1981:34 *Fristående skolor för skolpliktiga elever.*
- SOU 1983:1 *Fristående skolor för icke längre skolpliktiga elever.*
- SOU 1986:11 *Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m.*
- SOU 1988:20 *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.*
- SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i balans – Statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*
- SOU 1995:109 *Likvärdig utbildning på lika villkor.*
- SOU 2001:12 *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?*
- SOU 2002:32 *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering.*
- SOU 2004:116 *Skolans ledningsstruktur. Om styrning och ledning i skolan.*
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*
- SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem.*
- SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter.*
- SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet.*
- SOU 2011:31 *Staten som fastighetsägare och hyresgäst.*
- SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*
- SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer.*
- SOU 2013:56 *Friskolorna i samhället.*
- SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*
- SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer.*



- SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan.*
- SOU 2015:82 *Ökad insyn i fristående skolor.*
- SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.*
- SOU 2016:25 *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.*
- SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*
- SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden.*
- SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*
- SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2017:38 *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning.*
- SOU 2017:44 *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning.*
- SOU 2017:51 *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola.*
- SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar.*
- SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*
- SOU 2018:19 *Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring.*
- SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering.*
- SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*
- SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden.*
- SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting.*
- SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad.*
- SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*

- SOU 2019:6 *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan.*
- SOU 2019:54 *Nya regler för fristående skolor med konfessionella inriktning.*
- SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*
- SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
- SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*
- SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*
- SOU 2020:41 *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna.*
- SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor.*
- SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet.*
- SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*
- SOU 2021:3 *Skolbibliotek för bildning och utbildning.*
- SOU 2021:4 *Informationsöverföring inom vård och omsorg.*
- SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*
- SOU 2021:33 *En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.*
- SOU 2021:34 *Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga.*
- SOU 2021:49 *Kommuner mot brott.*
- SOU 2021:70 *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap.*
- SOU 2021:75 *En god kommunal hushållning.*
- SOU 2021:78 *Börja med barnen! Följa upp hälsa och dela information för en god och nära vård.*

- SOU 2022:34 *I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014): *Att studera som vuxen med funktionsnedsättning – En fördjupad studie av studerandes erfarenheter.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2019): *Skolchefers syn på möjligheter till likvärdig utbildning. Sammanfattning av dokumentation från Skolcheferdialoger våren 2019.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten och Myndigheten för delaktighet (2020): *Behov av statistik om elever med funktionsnedsättningar.* 2020-09-25. Dnr 1 STY-2020/650.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten: *Årsredovisning 2021.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Bidrag.* [www.spsm.se/stod/bidrag/](http://www.spsm.se/stod/bidrag/) (hämtad 2022-07-01).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Kontakta oss.* [www.spsm.se/om-oss/kontakta-oss/](http://www.spsm.se/om-oss/kontakta-oss/) (hämtad 2022-08-29).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Organisation.* [www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation](http://www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation) (hämtad 2022-08-29).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Regionalt stöd.* [www.spsm.se/om-oss/kontakta-oss/regionalt-stod/](http://www.spsm.se/om-oss/kontakta-oss/regionalt-stod/) (hämtad 2022-08-29).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Kunskapsutveckling.* [www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/kunskapsutveckling/](http://www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/kunskapsutveckling/) (hämtad 2022-08-29).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Specialpedagogiskt stöd.* [www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/specialpedagogiskt-stod/](http://www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/specialpedagogiskt-stod/) (hämtad 2022-08-29).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Specialskola.* [www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/specialskola/](http://www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/specialskola/) (hämtad 2022-08-29).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Stöd och styrning.* [www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/stabsavdelningen2/](http://www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/stabsavdelningen2/) (hämtad 2022-08-29).

- Statens institutionsstyrelse (2020): *Tillsyn*.  
www.stat-inst.se/om-sis/tillsyn/ (hämtad 2022-07-01).
- Statskontoret (2010): *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.
- Statskontoret (2011): *Kommunalt självstyre och proportionalitet*. 2011:17.
- Statskontoret (2012): *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*.
- Statskontoret (2014): *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*. 2014:4.
- Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.
- Statskontoret (2015, 2016 och 2017): *Uppföljning av karriärstegsreformen*. Delrapport 1, 2 och 3.
- Statskontoret (2016): *Statens styrning av kommunerna*. 2016:24.
- Statskontoret (2016): *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. 2016:26.
- Statskontoret (2017): *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*. 2017:3.
- Statskontoret (2017): *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 2 – om den nya organisationens genomslag*. 2017:10.
- Statskontoret (2018): *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*. 2018:18.
- Statskontoret (2019): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. 2019:2.
- Statskontoret (2020): *Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system*. 2020:21.
- Statskontoret (2020): *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*.
- Statskontoret (2020): *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. En lägesrapport*. 2020:11.
- Statskontoret (2021): *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. Slutrapport*. (2021:2).

- Statskontoret (2021): *Statsförvaltningen i korthet*. 2021-06-07.  
Dnr 2021/47-5.
- Statskontoret (2021): *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet*.  
Slutrapport. 2021:9.
- Stenlås, Niklas (2009): *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2009:6.
- Stockholms universitet (2022): *Fler vägar in i läraryrket*. Webbtext.  
[www.su.se/utbildning/1%C3%A4rarutbildningar/vidareutbildning/fler-v%C3%A4gar-in-i-1%C3%A4raryrket-1.544552](http://www.su.se/utbildning/1%C3%A4rarutbildningar/vidareutbildning/fler-v%C3%A4gar-in-i-1%C3%A4raryrket-1.544552)  
(hämtad 2022-05-16).
- Stockholms stad: *Verksamhetsplan för utbildningsförvaltningen 2022*.  
Bilaga 5.9.
- Svenska Dagbladet* 2022-07-10. ”Allt fler barn placeras i särskola, oklart varför”. [www.svd.se/a/Or4PkV/sarskolan-vaxer-oklart-varfor](http://www.svd.se/a/Or4PkV/sarskolan-vaxer-oklart-varfor)  
(hämtad 2022-08-14).
- Svenska fackläraryrket och Sveriges Lärarförbund (1990):  
*Skolavtalet 1989–1991: Kommentarer, frågor och svar*.
- Svenskt Näringsliv (2020): *Friskolorna och skolkostnaderna. En empirisk granskning av Åstrandutredningens analyser och slutsatser. Oktober 2020. Uppdaterad 6 november 2020*.
- Sveriges Kommuner och Landsting och Arbetsgivarförbundet Pacta (1994): *KHA 94. Kommunalt huvudavtal*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2014): *Det fria skolvalet ur ett fastighetsperspektiv*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2014): *Skolskjutshandboken. Trygga, säkra och kostnadseffektiva elevresor*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015):  
*Övergång av verksamhet*. PM 2015-03-05.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015):  
*Övergång av verksamhet*. Bilaga 2 och 3.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016): *Samverkan mellan skola och kulturskola*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016): *Särskilda bestämmelser för uppehållsanställning med Svenska Kommunalarbetareförbundet i lydelse från och med 2016-05-01, Bilaga U*.

- Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2018.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Skollokalernas betydelse för lärande. En översikt över forskning och utvecklingsprojekt.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux – Kommunenkät om regionalt yrkesvux 2018.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019): *#skolDigiplan. Nationell handlingsplan för digitalisering av skolväsendet.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019): *Ekonomirapporten maj 2019.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Yrkesutbildning i Sverige – Arbetsmarknadsutbildningens roll i utbildningssystemet.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Äga eller hyra verksamhetslokaler?*
- Sveriges Kommuner och Regioner m.fl. (2020): *Kompetens- och omställningsavtal – KOM-KR.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Självstyrelsens potential.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *SKR:s yttrande: Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33). Ärendenr 20/1052.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Anvisad att söka till reguljära studier och sen då? – Förslag till hur fler vuxna ska fullfölja en utbildning och komma i arbete.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Avtalsrörelse.*  
<https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/avtalsrorelse>  
(hämtad 2022-02-22).
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Höjd pension, ökad kompetens och förbättrad arbetsmiljö.*  
<https://skr.se/skr/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/hojdpensi-onokadkompetensochforbattradarbetsmiljo.60296.html>  
(hämtad 2022-02-22).
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Internhyra. Rätt incitament för effektiva lokaler.*

- Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar 2021*.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2021*.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Personalen i välfärden. Personalstatistik för kommuner och regioner 2020*.
- Sveriges Kommuner och Regioner, Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund (2021): *Arbetstider m.m. för lärare*. Bilaga M till Allmänna bestämmelser i lydelse 2021-04-01.
- Sveriges Kommuner och Regioner, Sobona och Lärarnas Samverkansråd (2021): *Bilaga M till AB i lydelse 2021-04-21. Arbetstider m.m. för lärare*.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2022): *AB 20. I lydelse 2022-01-01. Allmänna bestämmelser*.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2022): *Ekonomirapporten, maj 2022. Om kommunernas och regionernas ekonomi*.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2022): *Snåriga statsbidrag gör att färre får utbilda sig*. Webbartikel.  
<https://skr.se/skr/tjanster/pressrum/nyheter/nyhetsarkiv/snari-gastatsbidraggorattfarrefarutbildasig.62384.html>  
(hämtad 2022-06-03).
- Sveriges Radio 2022-08-22: *Upptäckten: Elever gick i sarskolan i sex år – efter felaktig diagnos*. P4 Östergötland.  
<https://sverigesradio.se/artikel/upptackten-elever-gick-i-sarskolan-i-sex-ar-efter-felaktig-diagnos> (hämtad 2022-09-05).
- Sveriges Skolledarförbundet 2019-01-11: *Skolledarna välkomnar förslag om ökat statligt ansvar för skolan*.  
[www.skolledarna.se/Om-forbundet/Nyheter-press/Nyhetsarkiv/20192/2019/skolledarna-valkomnar-forslag-om-okat-statligt-ansvar-for-skolan/](http://www.skolledarna.se/Om-forbundet/Nyheter-press/Nyhetsarkiv/20192/2019/skolledarna-valkomnar-forslag-om-okat-statligt-ansvar-for-skolan/) (hämtad 2022-02-15).
- Sweco Eurofutures (2012): *Elevströmmar i Stockholms grundskolor. Delrapport 2*.
- Sweco (2019): *Kartläggning av tilläggsbelopp till elever med behov av omfattande särskilt stöd*.
- Sweco (2019): *Slutrapport: Projekt Regio Vux – processer och lärdomar från projektet*.

- Tankesmedjan Balans 2020-08-27: *Den orättvisa skolpengen. En granskning av skolkoncernernas expansion.*  
<https://tankesmedjanbalans.se/den-orattvisa-skolpengen-en-granskning-av-skolkoncernernas-expansion>  
(hämtad 2022-02-18).
- Tillväxtverket (2020): *Regionalt tillväxtarbete 2019 – Insatser och resultat under det gångna året.* Rapport 0322.
- Tillväxtverket (2022): *Slutrapport av uppdraget att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2021.* N2017/07839/RTS.
- Tjänsteföretagen Almega, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund (2021): *Kollektivavtal Friskolor 2021–2023.*
- UKÄ (2020): *Nybörjare och examinerade på lärarutbildning: Ökat antal examinerade möter fortfarande inte behovet.* Statistisk analys.
- UKÄ (2021): *Antal sökande per antagen (söktryck) till yrkesexamensprogram HT2021.* Webtext. [www.uka.se/statistik--analys/hogskolan-i-siffror/statistik/statistikomrade.html?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/99](http://www.uka.se/statistik--analys/hogskolan-i-siffror/statistik/statistikomrade.html?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/99) (hämtad 2022-02-24).
- UKÄ (2021): *Hur förbereder lärarutbildningarna för arbete i den kommunala vuxenutbildningen?* Redovisning av ett regeringsuppdrag.
- UKÄ (2021): *Nybörjare och examinerade på lärarutbildningarna: stabila nybörjarnivåer och fler examinerade 2019/20.* Reg.nr 51-00182-21.
- UKÄ (2022). *Antal antagna till yrkesexamensprogram HT2021.* Webtext. [www.uka.se/statistik--analys/hogskolan-i-siffror/statistik/statistikomrade.html?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/97](http://www.uka.se/statistik--analys/hogskolan-i-siffror/statistik/statistikomrade.html?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/97) (hämtad 2022-02-22).
- Utbildningsdepartementet (2016): *Lärarlönelyftet.* PM. 2016-02-12.
- Utbildningsdepartementet: *Uppdrag om att skapa fler vägar in i läraryrket.* 2018-08-21. Dnr U2018/03202/UH.
- Utbildningsdepartementet (2019): *Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag.* Promemoria 2019-02-06. U2019/00336/GV.



- Utbildningsdepartementet (2019): *Satsningar för fler lärare och ökad tillgång till utbildning i hela landet*. Pressmeddelande. [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/satsningar-for-fler-larare-och-okad-tillgang-till-utbildning-i-hela-landet/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/satsningar-for-fler-larare-och-okad-tillgang-till-utbildning-i-hela-landet/) (hämtad 2022-05-16).
- Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Promemoria 2021-07-29. U2021/03373.
- Utbildningsdepartementet (2022): *Etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning*. Promemoria 2022-04-11. U2022/01678.
- Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna.
- Vetenskapsrådet (2021): *Finansiering av utbildningsvetenskaplig forskning*.
- Vuxenutbildning i samverkan (2019): *Framtidsfrågor för vuxenutbildningen*. ViS rapportserie 2019:1.
- Välfärdskommissionen (2021): *Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*.



# Kommittédirektiv 2020:140

## **Förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2020

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för samtliga skolformer utom förskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Uppdraget bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur staten kan ta över arbetsgivarskapet för lärare och skolledare och eventuellt övriga yrkesgrupper i de skolor som i dag drivs av offentliga huvudmän,
- föreslå en finansieringsmodell där staten ansvarar för finansieringen av skolan,
- föreslå hur staten kan ta över ansvaret för ledning av utbildningen och den dagliga driften i de skolor som i dag drivs av offentliga huvudmän, och
- analysera konsekvenserna för bl.a. det kommunala självstyret, möjligheter till anpassning utifrån lokala behov och förutsättningar samt möjligheter till ansvarsutkrävande.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

## Ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap

I januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, anges i punkt 54 att det ska tas fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan. Det behöver därför utredas hur staten kan ta över huvudmannaskapet för det svenska skolväsendet, utom förskolan och den kommunala vuxenutbildningen, så att det finns ett underlag att ta ställning till. I januariavtalet anges samtidigt att den enskildas valfrihet är en central del av den svenska välfärdsmodellen. Lika villkor ska gälla för såväl privata som offentligt drivna skolor. Höga kvalitetskrav ska vara styrande.

*Kommunaliseringen skulle bidra till en bättre anpassning till lokala behov och ökat inflytande från elever och medborgarna*

I början av 1990-talet reformerades skolan som dittills varit regelstyrd och centralstyrd till att bli målstyrd och decentraliserad. Denna reform, som ofta kallats kommunaliseringen av skolväsendet, syftade bl.a. till att öka effektiviteten och kvaliteten i skolans verksamhet. Den decentralisering som beskrevs i propositionen Om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18) avsåg att skolväsendet bättre skulle kunna anpassas efter lokala behov och att elevernas och medborgarnas inflytande över skolväsendet skulle öka. Samtidigt som kommunernas inflytande över skolväsendet ökade övergick styrningen från statlig detaljstyrning genom ett omfattande nationellt regelverk till mål- och resultatstyrning i skolväsendet. Statens roll skulle vara att sätta upp nationella mål och riktlinjer för skolväsendet och antalet nationella regler som styrde t.ex. organisation, tjänstetillsättning och resursfördelning reducerades betydligt. Minskad detaljreglering i kombination med mål- och resultatstyrning samt decentralisering förväntades leda till en mer ändamålsenlig verksamhet samt till en mer effektiv resursanvändning.

De dittills statligt reglerade lärar- och skollära tjänsterna upphörde och kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all personal i skolan. Statsbidragssystemet reformerades, ett sektorsbidrag infördes 1993 och kommunerna övertog ansvaret för att besluta hur

resurser skulle fördelas mellan olika delar av skolväsendet. Genom ytterligare en förändring av statsbidragssystemet genom införandet av de generella statsbidragen fick kommunerna även ansvaret att besluta om fördelningen av resurser mellan skolväsendet och annan kommunal verksamhet. I och med kommunaliseringen fick kommunen också ansvaret för att organisera skolväsendet och följa upp och utvärdera den egna verksamheten samt ett ansvar för att utveckla verksamheten och erbjuda kompetensutveckling för personalen.

Staten skulle fortsatt ha det övergripande ansvaret för att säkra en likvärdig utbildning och för att på nationell nivå följa upp att målen för utbildningen hade uppnåtts. Liksom tidigare skulle staten fortsätta att ansvara för att tillhandahålla en lärarutbildning av tillräcklig kvantitet och kvalitet.

Likvärdighet är ett centralt begrepp i skollagen (2010:800), se främst 1 kap. 9 §. Det innebär att alla barn och elever har rätt till en utbildning av god kvalitet oavsett vem som är huvudman inom varje skolform och var i landet utbildningen anordnas. Likvärdighet innebär också att utbildningen ska utformas utifrån de nationella styrdokumenterna men att det finns ett utrymme för huvudmän att utforma utbildningen efter lokala förutsättningar. Utbildningen behöver alltså inte utformas på samma sätt men ska ge barn och elever lika möjligheter inför fortsatt utbildning och yrkesliv och ska kompensera för socioekonomiska skillnader. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, enligt bl.a. 1 kap. 4 §.

### *Kommunaliseringen följdes av ytterligare reformer*

Åren efter kommunaliseringen fattades det beslut om reformer som ytterligare ändrade förutsättningarna för kommunerna. Gymnasie-reformen som innebar att gymnasieskolan övergick till nationella och specialutformade program som alla var treåriga och ämnade att ge grundläggande högskolebehörighet genomfördes. Lärarnas arbetstid reglerades och förtroendearbetstiden minskade markant. Meritvärderingssystemet och behörighetsreglerna för lärare luckrades upp och inriktningen på lärares fortbildning förändrades. Lönesättningen avreglerades genom att det s.k. tariffsystemet togs bort och ersattes med individuell lönesättning. År 2001 infördes också en ny lärar-

utbildning som innebar att en gemensam lärarexamen ersatte samtliga åtta tidigare lärarexamina. Det beslutades om en ny kommunallag som gav kommunerna ett större utrymme att själva avgöra hur olika beslutsorgan, bl.a. de som ansvarade för de olika skolformerna, skulle organiseras. Vidare infördes systemet med fristående skolor med rätt till bidrag från elevernas hemkommuner och möjligheten att välja skola utökades, vilket förde med sig nya krav på kommunerna, bl.a. med avseende på planering och dimensionering av skolorna och utbetalande av ersättning till fristående skolor.

Kommunaliseringen förstärkte medborgar- och brukarinflytandet över skolväsendet. Den möjliggjorde besparingar inom grundskolan, åtgärder för ökad kostnadseffektivitet och strukturella förändringar inom skolväsendet. Mycket talar dock för att kommunaliseringen och de övriga reformerna och sättet de genomfördes på även fick oönskade effekter, bl.a. i form av sjunkandekunskapsresultat och en ökande spridning i kunskapsresultat, vilket framgår av betänkandet Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan (SOU 2014:5).

### *Nuvarande ansvarsfördelning för skolväsendet*

Sedan kommunaliseringen har staten successivt stärkt sin styrning av skolväsendet, men ansvarsfördelningen mellan stat och huvudmän kvarstår i huvudsak. Styrningen av skolväsendet i dag innebär att riksdag och regering har ett övergripande nationellt ansvar för resultat och utveckling inom de olika skolformerna. Staten anger nationella mål och riktlinjer för skolväsendet som ska garantera att utbildning i landet blir likvärdig och håller hög kvalitet. Staten är också huvudman för specialskolan och sameskolan samt för förskoleklass och fritidshem vid dessa (2 kap. 4 § skollagen).

Skollagen riktar sig till tre ansvarsnivåer inom skolväsendet: huvudmannen, rektorn och läraren. Därutöver har kommunerna särskilt ansvar för vissa frågor. Huvudmannen har ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med lagar och föreskrifter (2 kap. 8 §). Rektorn leder det pedagogiska arbetet vid en skolenhet, beslutar om organisationen och resursfördelningen inom enheten och har i övrigt det ansvar som framgår av författningar (2 kap. 9 och 10 §§). Lärare har ett ansvar för undervisning och betygssättning (2 kap. 13 §

och 3 kap. 16 §). Av skollagen följer även att huvudmannen systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen (4 kap. 3–6 §§). Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att se till att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet (2 kap. 8 a §).

Skollagen medger både offentliga (kommun, region och stat) och enskilda huvudmän för skolan (2 kap. 2–5 §§). Utöver de 290 kommuner som är huvudmän inom skolväsendet finns ett stort antal enskilda huvudmän av varierande storlek. Läsåret 2019/2020 fanns 186 olika enskilda huvudmän enbart för grundskolan enligt Sveriges officiella statistik. För gymnasieskolan fanns 193 enskilda huvudmän. Även Sveriges regioner är huvudmän för gymnasieskola och gymnasiesärskola.

Staten styr också skolväsendet via sina myndigheter. Via Skolinspektionen följer staten upp att målen uppfylls genom tillsyn och granskning av verksamheten i de olika skolformerna. Skolinspektionen beslutar även om tillstånd för fristående skolor. Skolforskningsinstitutet liksom Specialpedagogiska skolmyndigheten ska på olika sätt bidra till att stärka skolväsendets samlade kompetens. Statens skolverk är förvaltningsmyndighet för skolväsendet med uppgift att främja att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö, men ska också bl.a. följa och utvärdera skolväsendet på nationell nivå (förordning [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk). Skolverket arbetar vidare enligt sin instruktion med stöd till skolutveckling, riktade statsbidrag och genom informations- och kommunikationsinsatser.

Staten styr också skolväsendet indirekt via lärar- och förskollärarytbildningarna och de möjligheter till fort- och vidarebildning som erbjuds vid universitet och högskolor, delvis i samarbete med Skolverket. Staten ansvarar för att fastställa de olika lärar- och förskollärarexamina liksom de krav som ställs för att erhålla examen vilket är avgörande för vilka kunskaper och färdigheter lärare i förskolan, skolan och den kommunala vuxenutbildningen har, och därmed hur undervisningen genomförs.

Staten har vidare möjlighet att styra skolväsendet genom riktade statsbidrag.

## Uppdraget att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap

*Det finns brister i styrningen av skolväsendet*

OECD har vid flera tillfällen påtalat att åtgärder behövs för att råda bot på de sjunkande skolresultaten liksom den ökande ojämlikheten i det svenska skolväsendet (se t.ex. OECD Improving Schools in Sweden 2015, An OECD perspective och OECD 2019 Economic surveys: Sweden). Även om svenska elevers resultat i internationella kunskapsmätningar vänt upp tydligt de senaste åren (se t.ex. PISA 2015 och 2018), konstaterar OECD att det finns en otydlighet i ansvars- och rollfördelningen i den svenska skolan.

Bland de åtgärder som OECD rekommenderar återfinns bl.a. en förändrad styrning inklusive en förändrad styrning av skolans finansiering. Staten bedöms behöva ta tillbaka kontrollen över några av de styrmedel som staten lämnade ifrån sig under 1990-talets reformer. OECD ifrågasätter rimligheten i det dåvarande antagandet att varje kommun har den administrativa kapacitet, den kompetens och de styr- och kontrollsystem som krävs för att bedriva verksamheten med hög kvalitet.

OECD bedömer (2015) att det saknas en sammanhållen strategi för att förbättra skolan och att de senaste årens skolreformer har genomförts utan ett inbördes sammanhang och en gemensam strategi för att förbättra skolorna. OECD beskriver det svenska skolsystemet som väldigt komplext med många aktörer och bedömer att avsaknaden av en gemensam strategi är allvarlig i ett system som det svenska med stark grad av decentralisering och marknadsorientering. Det saknas former för ansvarsutkrävande för det lokala ansvaret, uppföljningen och utvärderingen är outvecklade och ansvaret för skolutveckling är oklart, eftersom det delas mellan olika nivåer som gör olika bedömningar och prioriteringar. OECD anser att det finns ett behov av en tydlig statlig närvaro på regional nivå för att kunna arbeta systematiskt med att upprätthålla och utveckla kvaliteten och likvärdigheten i skolsystemet.

Även 2015 års skolkommision pekar på att skolan lider av allvarliga systemsvagheter. I sitt delbetänkande Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38) bedömde kommissionen att dessa försämringar uppstått som en konsekvens av utformningen och genom-



förändret av 1990-talets decentralisering och avreglering på skolområdet. Skolkommissionens analys visar ett försvagat och delvis fragmentiserat skolväsende med en låg grad av samverkan, samarbete och gemensamt förbättringsarbete mellan skolor och skolhuvudmän. Skolverket (Skolverkets lägesbedömning 2017) och Skolinspektionen (Skolinspektionens årsrapporter 2017 och 2018) har återkommande konstaterat att många skolhuvudmän saknar kapacitet och nödvändigt underlag för att kunna analysera och åtgärda brister och problem i skolverksamheten. Skolinspektionen konstaterar också att huvudmän som ansvarar för flera skolformer ofta har fokus på grundskolan i sin styrning och uppföljning. Vuxenutbildningen och till vissa delar gymnasieskolan följs upp i mindre utsträckning. Det finns ett signalvärde i vad huvudmän fokuserar på och väljer att följa upp som leder till att annat kan åsidosättas eller nedprioriteras, oavsett om det är avsikten eller inte (Skolinspektionens årsrapport 2018). Skolkommissionen gör i sitt slutbetänkande Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) bedömningen att staten har underskattat de krav som ställs på ett mål- och resultatstyrt skolsystem när det gäller bland annat huvudmännens kapacitet att följa upp, utvärdera och analysera sina resultat.

### *Likvärdigheten i den svenska skolan brister*

Skolkommissionen lyfter fram att den bristande likvärdigheten är ett allvarligt problem i den svenska skolan. Sett ur ett nationellt likvärdighetsperspektiv är utvecklingen över tid i grundskolan i Sverige inte positiv. Familjebakgrunden har avgörande betydelse för skolresultaten och betydelsen av familjebakgrunden har dessutom ökat under de senaste 20 åren. En viktig förklaring är att andelen utlandsfödda elever ökat betydligt under perioden. Betydelsen av familjebakgrund har ökat som en förklaring till elevernas resultat, även om familjebakgrundens betydelse för skolresultaten när det gäller svenskfödda elever har varit förhållandevis konstant under en lång period.

Det kan konstateras att trenden sedan början av 1990-talet är en kraftigt ökad spridning i skolornas kunskapsresultat (se bl.a. Skolkommissionens betänkande SOU 2017:35). Det råder bred enighet om att dessa ökande skillnader mellan skolor i mycket hög grad kan hänföras till ökad skolegregation. Elever har blivit alltmer uppdelade

mellan olika skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund vilket framgår av betänkandet Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan (bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019, SOU 2019:40). Skillnaderna mellan storstadskommunernas grundskolor och skolor belägna på landsbygden har enligt betänkandet också tilltagit över tid. Likvärdigheten utmanas därmed inte enbart av förekomsten av ett stort antal huvudmän utan också av ökade skillnader mellan olika delar av landet.

Även i gymnasieskolan finns en differentiering av elever med olika bakgrund och förutsättningar. Gymnasieskolan innebär både en uppdelning i olika utbildningsinriktningar och en uppdelning utifrån tidigare skolprestationer. Gymnasieskolan karaktäriseras också av könssegregation, eftersom vissa gymnasieprogram domineras av det ena könet. Det är känt att det finns stora skillnader i måluppfyllelse för gymnasieelever med olika bakgrund, men det är det oklart hur elevsammansättningen påverkar skolresultaten.

I likhet med såväl Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) som Långtidsutredningen konstaterar dock Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola att elevsammansättning har betydelse för sammanhållningen i samhället. Mötet med elever från andra sociala eller etniska grupper i skolmiljön inverkar positivt på elevers tolerans och empati för varandra. Skillnader i elevsammansättning mellan skolor kan därför också i sig ses som en indikator på skolans likvärdighet när det gäller skolans demokratiuppdrag och roll att förmedla värden (SOU 2020:33).

Kommunernas storlek påverkar också möjligheten att erbjuda ett brett utbud av gymnasiala utbildningar inom gymnasieskola, gymnasiesärskola och komvux. I många kommuner är det till exempel en utmaning att erbjuda ett allsidigt urval av gymnasieskolans nationella program. Likvärdigheten över landet vad gäller möjligheten att kunna ta del av utbildning blir på detta sätt åsidosatt.

Decentraliseringen och de så kallade valfrihets- och friskolereformerna under 1990-talet har också påverkat utbudet av utbildningar i gymnasieskolan. Den bristande matchningen mellan behoven på arbetsmarknaden, utbud och elevers val av utbildning påverkar både kompetensförsörjningen och ungdomars möjlighet till en smidig övergång från skola till arbetsliv.

*Ett statligt huvudmannaskap ska utredas*

Det finns en negativ utveckling när det gäller likvärdigheten, och även om kunskapsresultaten har ökat något de senaste åren är Sverige fortfarande långt ifrån den framstående position som är regeringens mål. Såväl OECD som Skolkommissionen har pekat på bristande styrning och allvarliga systemsvagheter i den svenska skolan. Sedan början av 1990-talet har staten successivt stärkt sin styrning av huvudmännen genom uppföljning och att kräva ansvar. Staten har tydliggjort ansvarsfördelningen mellan huvudmän, rektorer och lärare, stärkt det pedagogiska ledarskapet över skolan, gett skolans ämnen och kunskapsuppdrag en starkare ställning samt tydliggjort resultatkrav och kunskapsmål. Staten har även utvecklat lärarutbildningen och beslutat att skärpa lärarnas behörighetskrav och att främja en utbildning som bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Det s.k. likvärdighetsbidraget (förordning [2018:49] om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling) har inrättats och satsningen Samverkan för bästa skola (U2019/03786), som är en utvecklingsinsats mellan Skolverket och huvudmän, genomförs. Det kan dock konstateras att mer behöver göras för att nå målet om förbättrade resultat och ökad likvärdighet.

Det behöver därför utredas hur staten kan ta över huvudmannaskapet för det svenska skolväsendet. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Fristående skolor är en del av skolväsendet i Sverige och behöver inrymmas i ett skolsystem med statligt huvudmannaskap.

*Behovet av ökad likvärdighet måste ställas i relation till lokala behov och självbestämmande*

Utredningen om en mer likvärdig skola lyfter fram att olika styrningsmodeller svarar mot olika mål och syften. Ett centraliserat system med starka centrala institutioner och tydlig styrning svarar enligt utredningen mot mål om enhetlighet och likvärdighet över hela landet. Ett decentraliserat system svarar i stället mot mål om lokal anpassning, variation i skolornas inriktning och specialisering samt en nära kontakt mellan medborgare, politiska beslutsfattare och företrädare för skolan på lokal nivå (SOU 2020:28). Den kommunala självstyrelsen, som regleras i regeringsformen, har historiska

rötter och syftar ytterst till att stärka demokratin och göra den offentliga verksamheten mer effektiv. Enligt kommunallagen (2017:725) ska frågor avgöras nära de medborgare som berörs och beslut fattas av lokalt valda politiska församlingar. På så vis kan verksamheten utformas utifrån förutsättningarna i den egna kommunen. Om statens ansvar för skolväsendet ökar innebär det att kommunernas självbestämmande behöver minska.

Den grundlagsfästa principen om kommunal självstyrelse är central i frågor som rör kommunerna. Det framgår av regeringsformen att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen). Det innebär att eventuella inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot proportionalitetsprincipen.

På grund av exempelvis kommuners skilda prioriteringar, ambitionsnivåer och förutsättningar kan den kommunala självstyrelsen leda till skillnader mellan olika delar av landet. Kommunernas förutsättningar att hantera sina uppgifter varierar, bl.a. beroende på befolkningens storlek, åldersstruktur och socioekonomiska förhållanden, om kommunen är tät- eller glesbefolkad samt kommunens näringslivsstruktur och ekonomiska situation. De stora skillnader som finns mellan landets kommuner påverkar deras möjligheter att hantera sina uppgifter och därmed möjligheterna att skapa en likvärdig skola samt erbjuda lika tillgång till ett brett utbildningsutbud.

Skolväsendet är inte och har heller aldrig varit renodlat statligt eller renodlat kommunalt. Medborgarna har möjlighet att utkräva ansvar för verksamheterna i skolväsendet i såväl riksdagsvalen som kommunalvalen. Skolväsendet är därför ett exempel på vad man brukar kalla ett ”blandat system”, där det är svårare att utkräva ansvar än i system med bara en enda makthavare (SOU 2014:5). För att medborgare ska ha en reell möjlighet att ställa beslutsfattare till svars för t.ex. bristande kvalitet i verksamheten behöver det finnas goda möjligheter till ansvarsutkrävande. När ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap nu tas fram är det därför viktigt att göra noggranna analyser i fråga om möjligheterna till ansvarsutkrävande. Förutsättningarna för medborgarna att utkräva ansvar t.ex. när det gäller beslut om nedläggning av en skola i ett system där beslutet inte fattas på kommunal nivå behöver särskilt analyseras. Det behöver vidare analyseras hur ansvars-

utkrävandet påverkas i ett system där staten både är huvudman för skolan och ansvarig för tillsynen av densamma.

Svenskt skolväsende står inför flera utmaningar i form av bland annat bristande likvärdighet och svaga kunskapsresultat inom vissa områden och det har från flera håll pekats på bristande styrning och allvarliga systemsvagheter i den svenska skolan. I uppdraget att utreda ett statligt huvudmannaskap är det därför nödvändigt att analysera hur ändringar i ansvarsfördelningen skulle svara mot målet att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Samtidigt måste avvägningar göras i fråga om möjligheterna att ta tillvara lokala behov och förutsättningar och dessa möjligheter måste ställas i relation till det nationella behovet av ökad likvärdighet.

Skolväsendet omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, och kommunal vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem och vissa särskilda utbildningsformer (1 kap. 1 § skollagen). Förskolan och den kommunala vuxenutbildningen som skolformer ligger inte inom ramen för detta uppdrag. I det följande används begreppet skolan, som i det här sammanhanget ska förstås som samtliga skolformer i skolväsendet förutom förskolan och kommunal vuxenutbildning.

Utredaren ska därför

- ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan,
- analysera och föreslå hur fristående skolor kan inrymmas i ett system med statligt huvudmannaskap för skolan,
- analysera konsekvenser av ett statligt huvudmannaskap i förhållande till målet om en mer likvärdig utbildning och högre kunskapsresultat, och
- analysera konsekvenser av ett statligt huvudmannaskap i förhållande till den kommunala självstyrelsen och möjligheter till anpassning utifrån lokala behov och förutsättningar samt möjligheter till ansvarsutkrävande.

*Beslutsunderlaget ska omfatta huvudmannaskapets samtliga delar*

Enligt dagens bestämmelser är huvudmannen ansvarig för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. I 2 kap. skollagen anges flera områden som huvudmän ansvarar för enligt dagens ansvarsfördelning. Av 2 kap. 8 § skollagen framgår att huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Det som avses är bl.a. bestämmelser om skolchef, resursfördelning, ledning av utbildningen, undervisande personal, elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, kompetensutveckling, lokaler, utrustning och skolbibliotek. På en mer övergripande nivå kan huvudmannens ansvar sägas omfatta finansieringen av skolan, ledning av utbildningen, den dagliga driften och arbetsgivaransvaret för personalen. Utarbetandet av ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap bör ta sin utgångspunkt i dessa övergripande delar och analyseras i förhållande till målet om ökad likvärdighet och högre kunskapsresultat.

**Ansvaret för arbetsgivaransvar och kompetensutveckling är en viktig del av huvudmannaskapet**

Studier visar på en betydande försämring av hur lärarna upplever sin arbetssituation i dag i jämförelse med i början av 1990-talet. I betänkandet Staten får inte abdikera (SOU 2014:5) dras slutsatsen att arbetsförhållandena för lärarna och läraryrkets status försämrades till följd av kommunaliseringen och införandet av mål- och resultatstyrningen av skolan. Staten har sedan kommunaliseringen på olika sätt stärkt sin styrning inom detta område, t.ex. genom införandet av legitimations- och behörighetsreformen och den obligatoriska befattningsutbildningen för rektorer. Staten har vidare infört karriärtjänster med särskilda statliga medel, en lärarlönesatsning för särskilt skickliga lärare och genomfört statliga satsningar på fortbildning för lärare och rektorer. Staten har också inrättat ett statsbidrag för karriärsteg för lärare. Det är dock fortsatt huvudmannen som har det

övergripande ansvaret för såväl personalens löner, kompetensutveckling och det som i övrigt faller under arbetsgivaransvaret.

Det råder i dag en brist på lärare i skolväsendet och tillgången till behörig personal skiljer sig mycket åt i olika delar av landet och mellan olika huvudmän. Vidare finns det systematiska skillnader mellan huvudmän och skolor i fråga om att tillhandahålla kompetensutveckling för lärare och rektorer. Detta sammantaget är naturligtvis problematiskt i förhållande till målet om en likvärdig skola.

En del i ett statligt huvudmannaskap är ett statligt arbetsgivaransvar för skolväsendets personal. Det skulle kunna inrymma ansvar för såväl anställning och lönesättning av personal som ansvar för personalens fortbildning och kompetensutveckling. En viktig utgångspunkt är att lönesättningen och allmänna villkor alltjämt ska vara en fråga för arbetsmarknadens parter.

Utredaren ska

- föreslå hur staten kan ta över arbetsgivarskapet för de lärare, skolledare och eventuellt övriga yrkesgrupper som är anställda i skolor som i dag drivs av offentliga huvudmän.

## Finansieringen är en central del av styrningen av skolväsendet

I dag finansieras merparten av kostnaderna för skolväsendet genom kommunalskatt. Därutöver tillkommer riktade och generella statsbidrag. Syftet med generella bidrag, som betalas ut genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet, är att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och regioner att kunna ge sina invånare likvärdig service oberoende av inkomster och andra strukturella förhållanden, såsom demografi, socioekonomi och geografiska förutsättningar. Det sker främst genom utjämning för skillnader i skattekraft (inkomstutjämning) och strukturellt betingade kostnadsskillnader (kostnadsutjämning). Det generella statsbidraget utgör också ett medel för staten att påverka kommunsektorns samhällsekonomiska utrymme.

Varje kommun avgör hur mycket resurser som ska tilldelas totalt till de egna skolorna och till respektive skolenhet. Enligt skollagen ska kommunerna fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b §). Kommuner ersätter även huvudmän för fristående skolor som

tillhandahåller utbildning för elever som är bosatta i kommunen. Ersättningen till de enskilda huvudmännen ska ske utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna genom ett s.k. grundbelopp för varje elev. Därutöver ska i vissa fall ett tilläggsbelopp lämnas, t.ex. för elever med ett omfattande behov av särskilt stöd (se t.ex. 10 kap. 37–39 §§). Hur de enskilda huvudmännen använder resurserna bestämmer de själva. Huvudmännen, såväl de kommunala som de enskilda, måste dock avsätta tillräckliga resurser för att verksamheten ska kunna svara mot de krav som ställs i skolförfattningarna.

Skolkommissionen pekar (i SOU 2017:35) på att det finns stora skillnader i de avsatta resurserna till undervisning och elevhälsa i förskoleklassen och grundskolan mellan olika kommuner. Skillnaderna beror enligt Skolkommissionen på demografiska och geografiska förhållanden men också på skillnader som beror på att ambitionsnivån skiljer sig mellan olika kommuner. Utredningen om en mer likvärdig skola, som bygger vidare på Skolkommissionens arbete, bekräftar detta. Enligt utredningen kan skillnaderna bara delvis förklaras av skillnader i verksamhetens förutsättningar och elevernas behov. Utredningen gör bedömningen att detta påverkar dels möjligheterna att nå likvärdighet i den svenska skolan, dels skolors möjligheter att klara det kompensatoriska uppdraget. Utredningen anser därför att staten på sikt bör ta ett större ansvar för finansieringen. Detta bör enligt utredningen ske genom att ett större statligt sektorsbidrag som är socioekonomiskt viktat införs. Även OECD anser att Sverige bör införa en starkare nationell styrning av resursfördelningen, liksom en resursfördelning med en starkare fördelningsprofil där mer resurser riktas till skolor och elever med ogynnsamma förutsättningar.

Regeringen delar utredningarnas och OECD:s bedömningar om att det för att nå målet om en likvärdig utbildning behövs en mer kompensatorisk resursfördelning. Det har också tagits steg i den riktningen genom att det s.k. likvärdighetsbidraget har införts och successivt byggts ut. En finansieringsmodell som bygger på ett ökat statligt ansvarstagande behöver därför vara socioekonomiskt viktad, samt ta hänsyn till olika huvudmäns och skolors olika förutsättningar.

En modell där staten tar över finansieringsansvaret för hela eller delar av skolväsendet förutsätter sannolikt en skatteväxling mellan staten och kommunerna. Vidare skulle en sådan förändring påverka



kommuners beskattningsrätt på förvärvsarbete, det kommunala utjämningsystemet och tilldelning av medel till fristående skolor. Eftersom det i dag är kommunerna som fördelar resurser till fristående skolor utifrån samma grunder som kommunerna tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna, skulle ett system där staten tar över ansvaret för bl.a. finansieringen kräva ett förändrat resursfördelningssystem till dessa. I framtagandet av en ny resursfördelningsmodell måste det beaktas att det, vilket även är i linje med den sakpolitiska överenskommelsen, ska råda lika villkor för både privat och offentligt drivna skolor. En förändrad finansiell styrning kan även komma att påverka övriga verksamheter som kommunerna ansvarar för.

Utredaren ska

- lämna förslag till en finansieringsmodell där staten ansvarar för finansieringen av skolan, vilken ska vara socioekonomiskt viktad och innehålla bestämmelser om särskilda resurser för elever med särskilda behov, förslagen ska inte vara kostnadsdrivande i sig eller ställa krav på ökade resurser för att kunna genomföras, och
- analysera hur en sådan finansieringsmodell skulle förhålla sig till det kommunala utjämningsystemet och övriga verksamheter som kommunerna har ansvar för.

### **Huvudmannaskapet innebär också ansvar för bland annat ledningen av utbildningen och den dagliga driften**

Utöver finansieringen av skolväsendet och arbetsgivaransvaret har huvudmännen det övergripande ansvaret för utbildningen. Det innebär bl.a. att huvudmännen är ansvariga för att följa de bestämmelser som finns, att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen och för den dagliga driften. En viktig del i huvudmannaskapet är ledningen av verksamheten och det beslutsfattande som krävs för att utveckla verksamheten enligt de behov som identifieras i det systematiska kvalitetsarbetet på lång och kort sikt.

Skolkommissionen konstaterade att många huvudmän har misslyckats med det systematiska kvalitetsarbetet (SOU 2016:38). Även Skolinspektionen har konstaterat att många huvudmän brister när det gäller arbetet med att planera, följa upp och utveckla sina verksamheter på ett systematiskt vis (Skolinspektionen 2014, Från huvud-

mannen till klassrummet). Skolkommissionen drar slutsatsen att många huvudmän behöver stöd i uppföljning bl.a. och har därför föreslagit att en nationell skolmyndighet ska ha till uppgift att stödja och stärka huvudmännen i skoluppdraget. Utredningen om en mer likvärdig skola gör liknande bedömningar. Det finns därför skäl att utreda om statens ansvar eller stöd inom det systematiska kvalitetsarbetet bör stärkas.

Såväl kommunala som enskilda huvudmän har ansvar för att tillhandahålla elevhälsa, skolbibliotek, lärverktyg, skolmåltider och studie- och yrkesvägledning (2 kap. 25–29 och 36 §§, 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 § och 11 kap. 13 § skollagen). I huvudmannaskapet ingår också ansvar för bl.a. lokalförsörjning, administrativa system och digital infrastruktur. Kommunerna har utöver det ansvar som följer av huvudmannaskapet för de kommunala skolorna även ansvar att se till att skolpliktiga elever fullgör sin skolplikt (9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 § skollagen), ansvar för beslut om mottagande i grundsärskolan (7 kap. 5 § skollagen) och ett ansvar för att anordna och pröva rätten till skolskjuts (9 kap. 15 b §, 10 kap. 32 § och 11 kap. 31 § skollagen). I framtagandet av beslutsunderlaget bör även dessa delar analyseras.

Utredaren ska därför

- föreslå hur staten kan ta över ansvaret för ledning av utbildningen och den dagliga driften i skolor som i dag drivs av offentliga huvudmän.

*Beslutsunderlaget behöver inkludera en analys av konsekvenserna för de olika skolformerna utifrån deras mål och förutsättningar*

Även om skolväsendets olika skolformer och verksamheter utgår från samma grundläggande syften finns det både likheter och skillnader som påverkas bland annat av barnens och elevernas ålder och skolformernas specifika syften. Som tidigare angetts ingår inte frågan om förskolans och den kommunala vuxenutbildningens huvudmannaskap i utredarens uppdrag. Möjligheten till samverkan mellan olika skolformer måste därför beaktas i framtagandet av beslutsunderlaget. Vidare bör hänsyn tas till hur möjligheten till samordning mellan olika skolformer och effektivt utnyttjande av resurser bäst kan åstadkommas.

Utbildningen i de obligatoriska skolformerna, förskoleklass, grundskola, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan, ska ligga till grund för fortsatt utbildning och bland annat främja allsidiga kontakter och social gemenskap. Även gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen ska ge en grund för fortsatta studier, men i skollagen betonas också utbildningen som grund för yrkesverksamhet och deltagande i arbetslivet. Vidare anges i skollagen att utbildningen i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning bland annat ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. En förutsättning för detta är att det finns en utvecklad samverkan med arbetslivet både nationellt och regionalt i planeringen, dimensioneringen och genomförandet av utbildningen.

Skolformernas skilda syften avspeglas också i de olika skolformernas innehåll och organisering av utbildningen. De obligatoriska skolformerna har ett innehåll som präglas av gemensamma ämnen och fastställda timplaner. Gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen präglas av större diversitet än de obligatoriska skolformerna när det gäller utbildningarnas innehåll, omfattning, krav på utrustning och material samt lärarkompetenser. I vissa fall finns en tydlig samordning mellan skolformerna. Till exempel använder gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå i huvudsak samma ämnesplaner, och kurserna är i stor utsträckning desamma.

Barn och elever gör olika typer av övergångar under sin skoltid. De byter klass, skolenhet och skolform. I skollagen och i läroplanerna finns bestämmelser om överlämning av uppgifter vid övergång mellan och inom skolformer samt krav på samverkan inom och mellan skolformerna. När det gäller de frivilliga skolformerna innebär övergångar mellan olika delar i utbildningssystemet en risk att vissa ungdomar väljer att lämna systemet innan avslutad utbildning. Att övergången till en ny utbildning, skola eller klass fungerar väl är en viktig faktor för att elever ska lyckas med sina studier. Det ställer stora krav på samverkan och rutiner hos avlämnande och mottagande verksamheter.

Det förekommer att förskolor är integrerade eller samorganiserade med annan verksamhet, till exempel grundskolan eller fritidshemmet. I dessa fall kan en och samma person fullgöra uppdraget som rektor för grundskolan och vara pedagogisk ledare för de andra

verksamheterna. Vidare ska förskolan samverka på ett förtroendefullt sätt med förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja barnens utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv. En förändring av ansvaret för den obligatoriska skolan och fritidshemmet behöver därför ske med hänsyn till hur möjligheterna till samverkan och samarbete med förskolan påverkas.

Utredaren ska därför

- analysera konsekvenserna för de olika skolformerna av ett statligt huvudmannaskap, och
- utifrån bedömningarna ovan analysera hur ett förändrat huvudmannaskap kan påverka samverkan mellan olika skolformer.

*En fungerande samverkan med andra verksamheter på lokal och regional nivå bör beaktas i uppdraget*

En samverkande statsförvaltning är en viktig utgångspunkt för förvaltningspolitiken. Skolväsendet i dag har många samverkansytor. Skolor samverkar med annan kommunal verksamhet som socialtjänst, samhällsplanering, fritidsverksamhet, folkbibliotek, kulturskola och hälso- och sjukvård och är beroende av att samverkan fungerar. Enskilda huvudmän samverkar på motsvarande sätt med dessa verksamheter inom lägeskommunen. Skolor arbetar även mot statliga myndigheter inom olika samhällssektorer. Det kommunala aktivitetsansvaret samverkar med statlig verksamhet, t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Polismyndigheten och verksamhet som hälso- och sjukvården. Vidare förutsätter utbildningsplikten för nyanlända och andra insatser inom arbetsmarknadsområdet samverkan mellan Arbetsförmedlingen och den kommunala vuxenutbildningen. När det gäller samverkan mellan skola och arbetsliv samverkar skolorna med bl.a. regionerna inom ramen för deras regionala utvecklingsarbete. Utredningsarbetet behöver ta hänsyn till de samarbeten som finns i dag och beroende på de förslag som presenteras ta hänsyn till att samarbete fortsatt behöver ske såväl mellan statliga aktörer som mellan kommun, region och andra aktörer.

Utredaren ska därför

- analysera vilka konsekvenser ett statligt huvudmannaskap bedöms få för möjligheterna till samverkan med relevanta verksamheter för skolväsendet som för den statliga samordningen som helhet.

*Beslutsunderlaget behöver omfatta förslag till statlig myndighetsorganisation*

I januariavtalet finns även i punkt 54 punkter om att arbeta vidare med förslag från Skolkommissionen för att öka likvärdigheten i skolan med bl.a. regionaliserade skolmyndigheter. Skolkommissionen bedömer att regionala kontor inom en skolmyndighet behöver byggas upp och ha i uppgift att stödja och stärka huvudmännen (SOU 2016:38). Ett överordnat uppdrag för myndigheten skulle vara att främja förutsättningarna för goda kunskapsresultat i skolorna samt följa och stödja arbetet med att förbättra likvärdigheten i skolsystemet.

Även andra statliga utredningar har lämnat förslag till ökad statlig närvaro i form av en regional skolmyndighetsorganisation, t.ex. 2017 års Skolmyndighetsutredning (U 2017:04), Utredningen om en mer likvärdig skola (U 2018:05) och Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (U 2018:01).

Ett statligt huvudmannaskap förutsätter en myndighetsorganisation som är anpassad till de nya uppgifterna. Inom Regeringskansliet bereds för närvarande frågan om en regional myndighetsorganisation på skolområdet. I uppdraget att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap behöver det utredas vilken form av myndighetsorganisation som behövs för att staten ska kunna utföra de uppgifter som krävs i egenskap av huvudman för skolan. Det är viktigt att utredningen utgår från den svenska förvaltningsmodellen och regeringens förvaltningspolitiska inriktning. Dessa innebär bland annat ett långtgående delegerat ansvar till och stort förtroende för de statliga myndigheterna, samt att styrningen av statsförvaltningen ska vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad (prop. 2020/21:1 utgiftsområde 2). Utredaren bör beakta de förslag som har lämnats på detta område samt det arbete som för närvarande

pågår inom Regeringskansliet. Utredaren bör vidare beakta januariavtalets övriga beslutspunkter.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå vilken form av myndighetsorganisation som behövs vid ett statligt huvudmannaskap, och
- beakta de förslag som lämnats inom området samt det arbete som pågår med januariavtalets övriga beslutspunkter.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska organisatoriska och pedagogiska konsekvenser av förslagen redovisas. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen ska beskrivas, liksom andra beslutsunderlag som behövs för att skapa förutsättningar för ett eventuellt förstatligande av skolan men som inte omfattas av utredarens förslag. Vidare ska utredaren överväga hur de föreslagna åtgärderna kan utvärderas och hur förutsättningarna för utvärdering kan gynnas. Även konsekvenser för lärarförsörjningen samt för behöriga yrkesverksamma och blivande lärare och förskollärare inom berörda skolformer ska redovisas. Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet, där ett delmål är jämställd utbildning. Utredaren ska vidare redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt principen om icke-diskriminering. Utredaren ska även i sitt arbete i övrigt beakta ett barnrätts-, ungdoms- och funktionshinderperspektiv. I enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen ska utredaren beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar i den kommunala självstyrelsen och redogöra för sina bedömningar i detta avseende. Utredaren ska vidare göra en samlad bedömning av förslagets konsekvenser och ställa dessa i relation till alternativa åtgärder för att nå förbättrade kunskapsresultat.

## Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från kommuner och enskilda skolhuvudmän liksom från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Skolforskningsinstitutet, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Skolledarförbundet, Sveriges Elevråd, Sveriges Elevråd – SVEA och Sveriges Elevkårer samt andra myndigheter och organisationer med relevans för uppdraget, bl.a. Arbetsgivarverket, universitet och högskolor med examenstillstånd för förskolläraryrket och lärarexamen. Utredaren ska beakta annat pågående utredningsarbete med relevans för uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

(Utbildningsdepartementet)





# Kommittédirektiv 2022:11

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett statligt huvudmannaskap för skolan (U 2020:07)**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 mars 2022

### **Ändring i uppdraget**

Regeringen beslutade den 22 december 2020 kommittédirektiv om förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan (dir. 2020:140). Enligt direktiven ska en särskild utredare ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för samtliga skolformer utom förskolan och den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Regeringen bedömer nu att det även kan finnas andra alternativ än att staten blir huvudman för skolan som stärker statens ansvar för skolväsendet. Det ska därför stå utredaren fritt att även presentera andra underlag än ett underlag för statligt huvudmannaskap. Det finns också skäl för vissa andra ändringar av uppdraget.

Utredaren ska med ändring av de ursprungliga direktiven bland annat även

- analysera hur statens ansvar för skolväsendet kan stärkas i andra former än genom ett förstatligande,
- analysera hur statens ansvar för komvux kan stärkas.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 21 oktober 2022.

## Uppdraget att utreda förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan ändras

Utredaren har tidigare fått i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan. Detta uppdrag kvarstår.

Det är dock lämpligt att även utreda hur staten kan ta ett större ansvar för skolväsendet. En förändring av det statliga ansvarstagandet skulle kunna skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Den svenska skolan har aldrig varit enbart statlig eller enbart kommunal, vilket t.ex. framgår av betänkandet Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan (SOU 2014:5). Det kan finnas andra alternativ än att staten blir huvudman för skolan som stärker statens ansvar för skolväsendet på ett sätt som även förbättrar skolans likvärdighet. Det bör därför stå utredaren fritt att presentera andra underlag än ett underlag för statligt huvudmannaskap för att uppnå detta syfte.

Utredaren ska utöver tidigare givet uppdrag

- analysera hur statens ansvar för skolväsendet kan stärkas i andra former än genom ett förstatligande.

### *Hur kan statens ansvar för komvux stärkas?*

Syftet med utredningen om ett statligt huvudmannaskap är att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Det syftet ska också omfatta komvux. Det är därför lämpligt att även komvux ingår i utredarens uppdrag att stärka statens ansvar för skolväsendet. Kvaliteten i vuxenutbildningen behöver stärkas. Kvalitetsbrister inom komvux har uppmärksammats bl.a. av Statens skolinspektion och KLIVA-utredningen (SOU 2020:66). En del av dessa brister kan härledas till entreprenadförhållandet inom komvux. Kommunerna uppger också svårigheter med upphandlingen, bl.a. att det kan vara svårt att få utbildningsföretag att lämna anbud på utbildning för få elever och att det kan bli långa och kostsamma processer om upphandlingen överklagas.

Inom komvux finns inga enskilda huvudmän utan det finns endast offentliga huvudmän, kommuner och i vissa fall regioner. Kommunerna kan dock välja att lägga ut hela eller delar av sin utbildning på

entreprenad enligt 23 kap. skollagen (2010:800) med bibehållet huvudmannaskap. Entreprenaden genomförs antingen genom upphandling av utbildningarna eller genom att utbildningsanordnare auktoriseras. År 2020 var det 579 000 kursdeltagare (49 procent) inom komvux totalt som studerade hos en annan utbildningsanordnare än huvudmannen.

Ett skäl till kvalitetsbristerna inom komvux som kan anföras är att de kommunala huvudmännen bedöms sakna tillräckliga system för att följa upp och kontrollera verksamheten, något som accentueras i de fall kommunen valt att upphandla utbildning inom komvux i enlighet med skollagens bestämmelser om entreprenad. Det finns därför anledning att se över hur statens ansvar för komvux kan stärkas i syfte att öka kvaliteten och rättssäkerheten i komvux. Även de privata utbildningsanordnarnas roll bör ingå i analysen. Fokus för arbetet bör vara att förhindra att brister uppstår, i stället för att vidta åtgärder i efterhand om och när det uppdragas brister. Vid överväganden av lösningar bör man därför beakta risken för att i systemet bygga in ett alltför stort behov av tillsyn, där tillsynsmyndigheten ofta är hänvisad till att agera i efterhand när kvalitetsbristerna är ett faktum.

I sammanhanget bör det även analyseras om, och i så fall hur, överetablering av utbildningsanordnare, eller brist på etablering, är en faktor som påverkar kvaliteten i komvux.

Utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad konstaterade i sitt slutbetänkande Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning (SOU 2017:44) att utbildning inom komvux utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse som uttryckligen undantagits från EU:s upphandlingsdirektiv. Någon skyldighet att upphandla finns alltså inte enligt utredningen. I propositionen Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad (prop. 2019/20:127) gjorde regeringen bedömningen att huruvida tjänster som avser utbildning inom skolväsendet är organiserade i form av icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (vilka inte behöver upphandlas) eller ekonomiska tjänster av allmänt intresse (vilka som huvudregel ska upphandlas) är en fråga om tolkning av EU-rätt som bör avgöras i rättstillämpningen.

Kommunernas storlek, samarbete med närliggande kommuner och pendlingsavstånd mellan kommunerna påverkar möjligheterna för en kommun att erbjuda ett brett utbud av gymnasiala utbildningar inom komvux. En vuxenutbildning som utgår från individers

behov och förutsättningar bör planeras så att individer vid behov kan studera inom olika delar av vuxenutbildningen samtidigt och t.ex. kombinera allmän-teoretiska kurser med yrkeskurser. För att åstadkomma ett bredare utbud behöver kommunerna samarbeta med varandra och tillgängliggöra utbildningar för medborgare i andra kommuner än den egna. Kommunerna behöver även samverka med Arbetsförmedlingen, regionalt utvecklingsansvariga och arbetsgivarna för att skapa ett utbud anpassat till arbetsmarknadens behov. Ett ökat statligt ansvarstagande bedöms kunna underlätta planeringen av utbildningen och samverkan mellan olika aktörer.

Det finns således ett behov av att ta ett samlat grepp i fråga om styrningen och ansvarsfördelningen inom komvux för att skapa ett mer enhetligt system med högre kvalitet och en ökad likvärdighet.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur statens ansvar för komvux kan stärkas.

#### *Konsekvenser för förskolan bör analyseras*

Förskolan är en del av skolväsendet och första steget i ett livslångt lärande. Det är viktigt att konsekvenserna för förskolan belyses om samtliga skolformer utom förskolan får ett statligt huvudmannaskap eller om staten tar ett större ansvar för skolväsendet utom förskolan.

Utredaren ska därför

- analysera vilka konsekvenserna blir för förskolan om huvudmannaskapet för skolformen är oförändrat medan övriga skolformer i skolväsendet får ett förändrat huvudmannaskap.

#### *Hur ska enskilda huvudmän omfattas?*

Av de ursprungliga direktiven följer att verksamheter som bedrivs av enskilda huvudmän inte ska omfattas av ett statligt huvudmannaskap när det gäller arbetsgivarskap eller ledning och daglig drift. Däremot ska de inrymmas i ett system för statlig finansiering.

Enligt Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) är ett av de utmärkande dragen för dagens styrsystem den reglering som lett fram till att en s.k. skolmarknad uppstått. Etableringsfrihet för kommunala och fristående skolor, fritt skolval mellan kommunala

och fristående skolor samt att en s.k. skolpeng följer med eleven när eleven flyttar mellan olika huvudmän anses vara av särskild betydelse.

I 2 kap. 5 § skollagen anges vad som ska krävas för att en enskild huvudman ska godkännas. För att ett godkännande ska lämnas krävs bl.a. att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Enligt förarbetena till bestämmelsen avses bl.a. att Statens skolinspektions prövning ska utgå från ett helhetsperspektiv (prop. 2009/10:157 s. 21).

Skolkostnadsutredningen har utrett frågan om hur man kan undvika negativa följder av överetablering av skolor och lämnat förslag i betänkandet *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66). Utredningen föreslår att 2 kap. 5 § skollagen utvidgas så att överetablering kan undvikas vid beslut om godkännande av fristående skolor. När staten tar ett större ansvar för hela skolväsendet kan dock andra förslag vara relevanta.

Det finns således ett behov av att ta ett samlat grepp i fråga om styrningen och ansvarsfördelningen när det gäller hela det svenska skolväsendet utom förskolan för att skapa ett mer enhetligt system och en ökad likvärdighet. Det innebär att även de enskilda huvudmännen måste ingå i analysen av hur statens ansvarstagande för skolväsendet kan stärkas.

Utredaren ska därför utöver tidigare givet uppdrag

- föreslå hur enskilda huvudmän ska omfattas när staten i högre grad tar ansvar för skolväsendet utom förskolan, och
- undersöka hur alternativen för att öka statens ansvar för skolväsendet kan ge ett större inflytande för staten över enskilda huvudmäns etablering.

## Konsekvensbeskrivningar

Det som anges i utredarens ursprungliga direktiv om konsekvensbeskrivningar gäller fortsatt även vid genomförande av uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv. Utredaren ska vidare, när det gäller hela uppdraget, utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474), redovisa förslagens organisatoriska konsekvenser.

## Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 21 oktober 2022.

(Utbildningsdepartementet)

# En historisk beskrivning av hur styrningen av skolan har sett ut och förändrats över tid

En historisk tillbakablick över styrningen av skolan visar att den svenska skolan som helhet aldrig har varit helt statlig eller helt kommunal. Ansvaret har sett olika ut över tid och graden av central styrning har varierat. Den här bilden är viktig att ta med sig inför ett eventuellt kommande förstatligande av skolan.

I denna bilaga beskriver utredningen skolans utveckling med fokus på tiden före, under och efter kommunaliseringen som genomfördes 1991. Vi redogör bland annat för frågor om statligt respektive kommunalt ansvar, avreglering samt central styrning och decentralisering. Bilagan avslutas med en beskrivning av hur skolmyndigheternas uppgifter, organisation och styrning har förändrats över tid.

## **En sammanfattning av ansvaret för skolan över tid**

I detta avsnitt sammanfattar utredningen hur styrningen och ansvaret har sett ut för folkskolan, läroverken, yrkesskolan, enhetsskolan/grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Dessa delar fördjupas sedan i bilagans näst sista avsnitt där vi ger en utförligare kronologisk beskrivning av den äldre historien och redogör för hur styrningen av olika skolformer har sett ut under den ungefärliga tidsperioden från 1800-talet till 1980-talet. Där anges även referenser.

## Skolan som helhet har aldrig varit enbart statlig eller enbart kommunal

Innan grundskolan infördes 1962, gymnasieskolan 1971 och komvux 1968 fanns folkskolan, läroverken, yrkesskolan och olika former av annan vuxenutbildning.

Folkskolan, som inrättades 1842, var till en början sexårig och blev sedan sjuårig genom ett riksdagsbeslut 1936. Inledningsvis delades ansvaret för folkskolan mellan staten, kyrkan och socknarna. År 1863 upphörde socknarna och kommuner bildades. Huvudmannaskapet för folkskolan var kommunalt. Statens ansvar var initialt begränsat men det ökade successivt.

Ett sammanhängande, nioårigt läroverk infördes 1849. Läroverken var statliga, och är egentligen den enda svenska skolform som har haft ett fullgånget statligt huvudmannaskap. År 1905 delades läroverken in i realskolan och gymnasiet.

Folkskolan och realskolan var två parallella skolformer med olika målgrupper. I folkskolan gick till en början böndernas och arbetarnas barn, medan realskolan initialt bara tog emot pojkar från samhällets övre skikt och medelklassen. Detta parallellskolesystem var omdiskuterat under första hälften av 1900-talet och det framfördes önskemål om att skapa en gemensam och sammanhållen bottenskola. Svaret blev försöket med enhetsskola som inleddes 1950 och resulterade i den nioåriga grundskolan tolv år senare. Huvudmannaskapet för grundskolan blev kommunalt, men staten och kommunerna hade och har sedan dess haft ett delat ansvar för skolformen.

När det gäller skolförlagd yrkesutbildning har Sverige ingen lång tradition på det området. Före 1920-talet bedrevs yrkesutbildning främst genom ett lärlingssystem. Därefter förstärktes den skolförlagda yrkesutbildningen kraftigt under samlingsnamnet yrkesskolan. Yrkeskolorna var huvudsakligen kommunala eller drevs av landstingen, men det fanns också ett fåtal statliga yrkesskolor.

Samtidigt med grundskolans införande utreddes även gymnasiet. År 1966 inrättades ett treårigt gymnasium, fyraårigt för den tekniska linjen, och en tvåårig fackskola vid sidan av yrkesskolan. Både gymnasiet och fackskolan fick kommunalt huvudmannaskap. Även yrkesutbildningen utreddes med målsättning att inordna den i en allmän ungdomsutbildning. Läsåret 1971/1972 genomfördes reformen där den sammanhållna gymnasieskolan ersatte gymnasiet, fackskolan och



yrkesskolan. Huvudmannskapet för gymnasieskolan förblev kommunalt. Liksom för grundskolan hade och har staten och kommunerna fortsättningsvis ett delat ansvar.

Den svenska vuxenutbildningen går tillbaka till mitten av 1800-talet och folkbildningens framväxt. Därefter utvecklades även aftonskolor, kvällsgymnasier och korrespondensutbildning. År 1938 inrättades Statens aftonskola som var den första statligt initierade vuxenutbildningen, men verksamheten blev kortvarig. I övrigt bedrevs vuxenutbildning av studieförbund. Komvux inrättades sedan 1968. Nu blev kommunerna, och i vissa fall landstingen, huvudmän i stället för studieförbunden. Som ett komplement till komvux fanns två rikskryterande statliga skolor för vuxna.

Som framgår av denna beskrivning har skolan som helhet aldrig varit enbart statlig eller enbart kommunal.

### **En bild över hur ansvaret har varierat**

I tabell 1 sammanfattas hur ansvaret för folkskolan, läroverken, yrkesskolan, enhetsskolan/grundskolan, gymnasieskolan och komvux har sett ut från mitten av 1800-talet och fram till i dag.

Tabell 1 Ansvaret för skolan över tid

Från 1800-talet och fram till i dag

	Folkskolan	Läroverken	Yrkeskolan	Enhetsskolan Grundskolan	Gymnasieskolan	Konvux
<b>Ansvaret (staten, kommunerna och kyrkan)</b>	En skola per socken från 1842. Kommun och kyrka i symbios. Initiellt litet statligt ansvar. Staten ansvarade för läroverken. På 1930-talet började kyrkan avskiljas från folkskolan.	Sammanhängande läroverk från 1849. Staten ansvarade för läroverken, kyrkan hade också ett inflytande fram till 1905. År 1905 delades läroverken in i realskolan och gymnasiet.	Ett lärlingssystem före 1920-talet. Kommunala praktiska ungdomsskolor med statligt stöd från 1918. Verkstadskolor med begränsade statsbidrag från 1921. Yrkeskolan etablerades på 1930-talet då yrkesutbildning i offentlig regi kraftigt förstärktes.	Försök med enhetsskola från 1950. Grundskolan infördes 1962. Delat ansvar mellan stat och kommun. Efter kommunaliseringen 1991 fick kommunerna huvudansvaret. Staten ansvarar bland annat för nationella mål, nationell utvärdering, inspektion och stöd till lokal skolutveckling.	Läsåret 1971/1972 infördes den nya, sammanhållna gymnasieskolan. Delat ansvar mellan stat och kommun. Efter kommunaliseringen 1991 fick kommunerna huvudansvaret. Staten ansvarar bland annat för nationella mål, nationell utvärdering, inspektion och stöd till lokal skolutveckling.	Konvux infördes 1968. Dessförinnan hade vuxenutbildning bedrivits av studieförbund. Kommuner och i vissa fall landsting fick efter styrelsen anordna konvux. Det fanns också två statliga skolor för vuxna. Grundvux infördes 1977 och sårvox 1988. Sfi påbörjades 1965 men blev först 1991 fullt ut kommunalt.
<b>Huvudmannaskap</b>	Huvudmannaskapet var kommunalt. Initiellt fanns skolråd som utsågs av kyrkan. På 1930-talet infördes folkskolestyrelser som utsågs av kommunerna.	Huvudmannaskapet var statligt. Det fanns även privata skolor som motsvarade läroverken och fick statsbidrag.	Huvudmannaskapet var kommunalt för drygt 60 procent av yrkes-skolorna. Övriga drevs av landsting samt ett fåtal av staten eller av enskilda.	Huvudmannaskapet är kommunalt, även om delat mellan stat och kommun. Enskilda kan också vara huvudmän.	Huvudmannaskapet är kommunalt, även om delat mellan stat och kommun. Vissa yrkesutbildningar har regioner som huvudmän. Vissa yrkesutbildningar har regioner som huvudmän. Enskilda kan också vara huvudmän. Enskilda kan också vara huvudmän.	Huvudmannaskapet är kommunalt för alla skol-formstelar inom konvux. Vissa yrkesutbildningar har regioner som huvudmän. Det finns enskilda utbildningsanordnare men kommunerna är alltid huvudmän.

	Folkskolan	Läroverken	Yrkeskolan	Enhetsskolan Grundskolan	Gymnasieskolan	Komvux
<b>Grad av central styrning</b>	<p>Initialt var statens bidrag till folkskolorna litet.</p> <p>Allt eftersom tog staten ett fastare grepp.</p> <p>År 1861 inrättades Folkskoleinspektionen. Den första normalplanen kom 1878.</p> <p>År 1914 inrättades Folkskoleöverstyrelsen som 1920 blev en del av Skolöverstyrelsen. Ökad central styrning under mellankrigstiden.</p>	<p>Hög grad av central styrning.</p> <p>Den första läroverksstadgan kom 1856.</p> <p>År 1904 inrättades Läroverksöverstyrelsen som 1920 blev en del av Skolöverstyrelsen.</p>	<p>Initialt låg grad av central styrning.</p> <p>År 1944 inrättades Kungliga överstyrelsen för yrkesutbildning (KÖY) som övertog ansvaret för yrkesutbildning från Skolöverstyrelsen (SÖ).</p> <p>Från 1950-talet och framåt en ökad grad av central styrning.</p> <p>KÖY lades ner 1964 och yrkesutbildningen återfördes till SÖ som ökade den centrala styrningen.</p>	<p>En decentralisering och avreglering skedde från 1970-talet och framåt. Skolväsendet låg under Skolöverstyrelsen fram till dess avveckling 1991 då Skolverket infördes.</p>	<p>En decentralisering och avreglering skedde från 1970-talet och framåt. Skolväsendet låg under Skolöverstyrelsen fram till dess avveckling 1991 då Skolverket infördes.</p>	<p>Fram till mitten av 1950-talet var det statliga inflytandet över vuxenutbildningen litet. Därefter involverade sig staten alltmer.</p> <p>När komvux inrättades blev det en del av Skolöverstyrelsens ansvar.</p>
<b>Ekonomiska resurser</b>	<p>Initialt kommunal finansiering med ett begränsat statligt stöd. Statsbidragen ökade successivt.</p>	<p>Staten ansvarade för finansieringen. Skolgången var gratis men inackorderingen medförde vissa kostnader.</p>	<p>Från mitten av 1950-talet ökade statsbidragen till yrkesutbildningen. Även enskilda yrkesskolor fick statsbidrag.</p>	<p>Vid grundskolans införande 1962 betalade staten lärarlöner. Efterhand tog kommunerna alltmer av det ekonomiska ansvaret i och med minskade statsbidrag.</p> <p>Vid kommunaliseringen 1991 ändrades statsbidragssystemet och ett sektorsbidrag till skolan som helhet infördes. År 1993 avvecklades sektorsbidraget och ett generellt statsbidrag till kommunerna infördes. På senare år har de riktade statsbidragen ökat.</p>	<p>Vid gymnasieskolans införande 1971 betalade staten lärarlöner. Efterhand tog kommunerna alltmer av det ekonomiska ansvaret i och med minskade statsbidrag.</p> <p>Vid kommunaliseringen 1991 ändrades statsbidragssystemet och ett sektorsbidrag till skolan som helhet infördes. År 1993 avvecklades sektorsbidraget och ett generellt statsbidrag till kommunerna infördes. På senare år har de riktade statsbidragen ökat.</p>	<p>Från 1962 gavs statsbidrag till vuxenutbildningen.</p> <p>När komvux infördes blev den formella vuxenutbildningen helt avgiftsfri.</p> <p>När sektorsbidraget till skolan som helhet infördes 1991 togs den öronmärkta medelsfördelningen till komvux bort.</p> <p>År 1993 avvecklades sektorsbidraget och ett generellt statsbidrag till kommunerna infördes. På senare år har de riktade statsbidragen ökat.</p>

Folkskolan	Läroverken	Yrkeskolan	Enhetsskolan Grundskolan	Gymnasieskolan	Komvux
<b>Arbetsgivarskap</b>	Kommunerna bekostade till en början lärare. Sedan bidrog staten till att finansiera lönerna. Folkskollärarna var kommunalt anställda men med en statlig reglering av tjänsterna. Tillsättningen var kommunal men staten deltog i rekryteringen genom att ange de tre mest meriterade sökandena.	Läroverkslärarna var statligt anställda och hade inte bara statligt reglerade tjänster. Kommunerna hade inget inflytande över rekryteringen, utan den hanterades centralt av regeringen eller Skolöverstyrelsen.	Lärare i yrkeskolan var kommunalt anställda. Dessa tjänster saknade statlig reglering och tillsättningen av lärare och skolledare var statligt reglerad och staten slöt avtal om avlöningsförmåner och anställningsvillkor. Lärare och skolledare var dock anställda av kommunerna. Vid kommunaliseringen 1991 fick kommunerna ett odelat arbetsgivaransvar för all skolpersonal.	För skolpersonal gällde initialt ett dubbelt arbetsgivaransvar. Tillsättningen av lärare och skolledare var statligt reglerad och staten slöt avtal om avlöningsförmåner och anställningsvillkor. Lärare och skolledare var dock anställda av kommunerna. Vid kommunaliseringen 1991 fick kommunerna ett odelat arbetsgivaransvar för all skolpersonal.	På 1970-talet började komvux få en egen läroorganisation. Innan dess hade lärare i ungdomsskolan arbetat i komvux vid sidan av sina ordinarie tjänster. Nu blev allt fler lärare bara inom komvux. Även inom komvux gällde ett dubbelt arbetsgivaransvar fram till kommunaliseringen då kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all skolpersonal.
<b>Drift</b>	Kommunerna organiserade verksamheten och tillhandahöll skollokaler.	Staten ansvarade för läroverken, även läroverksbyggnaderna.	Kommunerna ansvarar för att organisera verksamheten samt för skollokaler, arbetsmiljö, läromedel, skolskjuts och skolmåltider.	Kommunerna ansvarar för att organisera verksamheten samt för skollokaler, arbetsmiljö, läromedel och skolmåltider.	Inom komvux kan utbildningen anordnas på olika sätt: I egen regi med komvuxen som anordnare, på entreprenad hos enskilda utbildningsanordnare eller via samverkan med andra huvudmän.
<b>Elevgrupp</b>	Initialt böndernas och arbetarnas barn. Mot slutet av 1800-talet även medelklassens barn. År 1919 infördes skolplikt för alla. På 1940-talet fanns ungefär 520 000 elever i folkskolan.	Initialt pojkar från samhällets övre skikt och medelklassen. Från 1894 även folkskolepojkar. År 1905 (realskolan) och 1927 (gymnasiet) öppnades läroverken för flickor. På 1940-talet fanns ungefär 55 000 elever i läroverken.	På 1940-talet fanns ungefär 9 000 elever i yrkeskolan. I mitten av 1960-talet hade elevantalet ökat till drygt 71 000.	En frivillig ungdomsutbildning för alla. Ungefär 98 procent av en årskull går i gymnasieskolan.	Vuxna i behov av utbildning som ges i grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan samt vuxna invandrare i behov av utbildning i svenska språket eller grundläggande läs- och skrivfärdigheter.

## Graden av central styrning fram till kommunaliseringen

I detta avsnitt redogör utredningen för hur graden av central styrning av skolan har förändrats över tid fram till slutet av 1980-talet. Vi beskriver den decentralisering och avreglering som påbörjades på 1970-talet och sedan fortsatte fram till kommunaliseringen 1991. Dessutom går vi igenom hur inställningen till fristående skolor såg ut under samma period.

### Mellan- och efterkrigstiden präglades av en förhållandevis stark central styrning

Under mellankrigstiden skedde en centraliseringsprocess i många länder, däribland Sverige. Efterkrigstiden präglades fortsättningsvis av att skolreformerna genomfördes med en förhållandevis stark central styrning, även om en strävan mot decentralisering påbörjades. Ambitionen efter krigen var att göra utbildningen geografiskt tillgänglig för alla, att höja utbildningsnivån oavsett social bakgrund samt att föra samman olika utbildningar. Dessa omfattande och genomgripande förändringar av skolsystemet hade inte varit möjliga utan central styrning från riksdag och regering.<sup>1</sup>

### En decentralisering och avreglering inleddes under 1970-talet

Under 1970-talet påbörjades ett reformarbete som byggde på decentralisering och avreglering. Syftet var att minska detaljregleringen och effektivisera verksamheten genom en ökad lokal frihet. Decentraliseringen var en del av tidsandan, vilket också framgick vid tillkomsten av 1974 års regeringsform där det understryks att den kommunala självstyrelsen utgör en av grundstenarna för den svenska demokratin.<sup>2</sup> År 1979 beslutade riksdagen om riktlinjer för en decentralisering av den offentliga verksamheten.<sup>3</sup> Året efter beslutade riksdagen att flera olika statsbidrag skulle avskaffas och inordnas i skatteutjämnings-systemet.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

<sup>2</sup> Prop. 1973:90 *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.* Bet. 1973:KU26.

<sup>3</sup> Prop. 1978/79:111 *Åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m.* Propositionen bygger bl.a. på Decentraliseringsutredningens principbetänkande SOU 1978:52 *Lägg besluten närmare människorna!*

<sup>4</sup> Prop. 1979/80:90 *Kommunalekonomiska frågor inför år 1981*.

Vad gäller decentraliseringen inom skolans område under 1970-talet lade regeringen i februari 1976 fram en proposition om skolans inre arbete. Den innebar en ökad lokal frihet och ett ökat professionellt ansvar för skolan.<sup>5</sup> Propositionen grundade sig på ett betänkande från Utredningen om skolans inre arbete (SIA-utredningen).<sup>6</sup> I propositionen föreslog regeringen också ett nytt förenklat statsbidragssystem.<sup>7</sup> År 1978 antog riksdagen det nya statsbidragssystemet för grundskolan.<sup>8</sup> Det bestod sedan i princip fram till kommunaliseringen.

Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK-utredningen) rekommenderade i sitt betänkande, som lades fram 1978, ytterligare decentralisering samt förändring av Skolöverstyrelsens roll. Myndighetens kanske viktigaste uppgift måste, menade utredningen, vara att se till att principen om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard upprätthölls. Enligt utredningen skulle större möjligheter att decentralisera ansvar, utöver vad som redan skett genom SIA-utredningen och det förenklade statsbidragssystemet till grundskolan, övervägas.<sup>9</sup> År 1984 förenklades även statsbidragssystemet för komvux<sup>10</sup> och 1987 för gymnasieskolan.<sup>11</sup>

Under 1980-talet finansierade staten drygt hälften av grundskolans totala kostnader (lärarlöner, elevvårdskostnader, administration och fortlöpande kostnader för lokaler). Gymnasieskolan var till 46 procent statligt finansierad, 45 procent kommunalt finansierad och 9 procent finansierad av landstingen. Motsvarande siffror för komvux var 81 procent statlig finansiering, 14 procent kommunal finansiering och 4 procent finansierad av landstingen.<sup>12</sup>

Decentraliseringstrenden med start på 1970-talet var alltså tydlig om man studerar intentionerna i offentliga utredningar och propositioner. Om man i stället tittar på forskningen framkommer en delvis annan bild. Ninni Wahlström menar som exempel att 1970-talet kännetecknades av en så kallad retorisk decentralisering, det vill säga att det fanns en vilja att decentralisera men att det egentligen

---

<sup>5</sup> Prop. 1975/76:39 *Skolans inre arbete m.m.*

<sup>6</sup> SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö.*

<sup>7</sup> Prop. 1975/76:39 *Skolans inre arbete m.m.*

<sup>8</sup> Prop. 1977/78:85 *Nytt statsbidrag till grundskolan m.m.*

<sup>9</sup> SOU 1978:65 *Skolan, en ändrad ansvarsfördelning.*

<sup>10</sup> Prop. 1983/84:169 *Kommunal och statlig utbildning för vuxna.*

<sup>11</sup> Prop. 1985/86:97 *Statsbidrag till lärarlöner i gymnasieskolan.*

<sup>12</sup> SCB (1988): *Statistisk årsbok.*

inte hände så mycket i praktiken.<sup>13</sup> Gunnar Berg med flera beskriver en likartad bild. Även om decentralisering som begrepp var frekvent förekommande i skolpolitiska dokument under 1970- och 1980-talen menar Berg med flera att relativt få konkreta åtgärder de facto vidtogs för att få till ett decentraliserat vardagsarbete i skolorna.<sup>14</sup>

### **Grundskolan och komvux fick nya läroplaner i början av 1980-talet som speglade decentraliseringen och avregleringen**

För grundskolans del resulterade decentraliseringen och avregleringen under 1970-talet i en ny läroplan, Lgr 80.<sup>15</sup> Det var en väsentlig nyhet att läroplanens allmänna del, med mål och riktlinjer, timplaner och kursplaner, i sin helhet beslutades av regeringen. De tidigare läroplanerna från 1962 och 1969 hade delvis beslutats av Skolöverstyrelsen, vilket hade skapat oklarhet om i vilken grad de var tvingande.

I Lgr 80 infördes arbetslagsprincipen och det skedde en förskjutning mot målstyrning. Målen fick en inriktning mot att ange grundläggande begrepp och modeller. Därmed gavs större frihet för lärare och arbetslag att välja stoff och metoder.<sup>16</sup>

Inom såväl gymnasieskolan som komvux minskades också detaljregleringen. Komvux fick sin första egna läroplan, Lvux 82. Även den präglades av pågående decentralisering och målstyrning.

### **Behovet av fristående skolor diskuterades under denna period**

I detta avsnitt använder utredningen genomgående benämningen fristående skolor om skolor med enskild huvudman, även om begreppet egentligen myntades först i början av 1980-talet.

---

<sup>13</sup> Wahlström, Ninni (2002): *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser*. Örebro universitet.

<sup>14</sup> Berg, Gunnar m.fl. (2014): *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. Bilaga 3 till SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>15</sup> 1980 års läroplan för grundskolan, Lgr 80. Utfärdad av regeringen den 14 februari 1980.

<sup>16</sup> Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

## I slutet av 1960-talet blev hållningen till de fristående skolorna mer restriktiv

I slutet av 1960-talet förändrades regeringens hållning till de fristående skolorna. Tidigare hade regeringen haft en mer tillåtande inställning till att starta fristående skolor med annorlunda pedagogik. Nu började värdet av alternativ till de offentliga skolorna i stället att ifrågasättas. Regeringen menade att staten och kommunerna skulle ansvara för hela utbildningsväsendet, och att man måste hushålla med resurserna. Det var, enligt regeringen, svårt att se att fristående skolor fyllde ett behov som inte kunde tillgodoses inom det allmänna utbildningsväsendet.<sup>17</sup>

År 1973 villkorade regeringen statsbidragen till de fristående skolorna. I det fall en kommun beslutade att avveckla det kommunala bidraget till skolan skulle också staten dra in sitt bidrag.<sup>18</sup> Detta medförde att de fristående skolor som fanns och fick statsbidrag – cirka ett tiotal med majoriteten i Stockholm och Göteborg – med något undantag avvecklades eller kommunaliserades. Som exempel kan nämnas att den enda privatskolan av detta slag som blev kvar i Stockholm var Franska skolan.<sup>19</sup>

## Under senare delen av 1970-talet var inställningen till fristående skolor mer kliven

Diskussionen om behovet av fristående skolor och i vilken mån dessa skolor skulle få statligt stöd fortsatte under senare delen av 1970-talet. Nu visade sig en mer kliven inställning till de fristående skolorna.

Å ena sidan framhölls vikten av att lägga resurser på att utveckla den allmänna skolan så att den skulle passa alla, snarare än att ge statsbidrag till fristående skolor. Å andra sidan framhölls vikten av att staten borde stödja de fristående skolorna för att skapa förutsättningar för en allsidig sammansättning av eleverna och för att främja pedagogisk försöksverksamhet.

---

<sup>17</sup> Prop. 1969:1 *Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1969/70, bilaga 10.*

<sup>18</sup> Prop. 1973:1 *Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1973/74, bilaga 10.*

<sup>19</sup> Ds U 1978:6 *De enskilda skolornas ställning inom utbildningsväsendet.*



Mot denna bakgrund tillsatte regeringen en utredning, den så kallade Kommittén angående skolor med enskild huvudman (SEH-kommittén), med uppdrag att se över behovet av fristående skolor i det svenska skolväsendet.<sup>20</sup>

### Det skulle finnas ett allmänt intresse av en fristående skola i början av 1980-talet

SEH-kommittén myntade i början av 1980-talet begreppet fristående skolor som samlingsnamn för skolor som hade en annan huvudman än stat eller kommun. Utifrån kommitténs förslag lade regeringen fram en proposition för grundskolan<sup>21</sup> och en för gymnasieskolan.<sup>22</sup>

I propositionen för grundskolan angav regeringen att samhället måste respektera att det finns enskilda personer som vill både driva och få sin utbildning i fristående skolor. Men enskilda individers intresse av en fristående skola kunde, enligt regeringen, inte ensamt vara grund för statsbidrag. Det måste därutöver finnas ett allmänt intresse av den fristående skolans verksamhet. Regeringen föreslog därför att statsbidrag till fristående skolor kunde vara rimligt med hänsyn till det allmännas intresse av verksamheten. Statsbidraget skulle dock vara mindre än stödet till grundskolan.<sup>23</sup>

För gymnasieskolans del hade SEH-kommittén föreslagit att statsbidrag skulle fortsätta ges till de flesta fristående gymnasieskolor som fanns. Regeringen gick hårdare fram och förordade i sin proposition att de skolor som i princip bedrev en parallell utbildning till gymnasieskolan skulle avvecklas. När det gällde eventuella nytillkomna skolor ville regeringen besluta om bidrag och bidragsnivåer från fall till fall. Men i normalfallet skulle statsbidrag endast ges för lönekostnader och inte överstiga den statliga medelkostnaden för motsvarande lärargrupp i gymnasieskolan.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Dir. 1979:123 *Skolor med annan huvudman än stat och kommun.*

<sup>21</sup> Prop. 1982/83:1 *Skolor med enskild huvudman m.m.* Bet. 1982/83:UbU10, rskr. 1982/83:63.

<sup>22</sup> Prop. 1983/84:118 *Fristående skolor på gymnasial nivå.* Bet.1983/84:UbU27, rskr. 1983/84:366.

<sup>23</sup> Prop. 1982/83:1 *Skolor med enskild huvudman m.m.*

<sup>24</sup> Prop. 1983/84:118 *Fristående skolor på gymnasial nivå.*

## **Fristående skolor skulle inte längre bidra till det allmänna utan ha en prägel som avvek från kommunala skolor i slutet av 1980-talet**

I slutet av 1980-talet kunde regeringen konstatera att det generellt sett inte fanns några stora skillnader mellan grundskolan och de fristående skolorna. Utgångspunkten för att ge statsbidrag, att fristående skolor skulle bidra till det allmänna, hade därmed inte uppfyllts.

Regeringen såg därför ett behov av att delvis ändra förutsättningarna för statsbidrag. Även i fortsättningen skulle regeringen bedöma från fall till fall om en fristående skola skulle få statsbidrag. Men kravet på att varje skola skulle ha erfarenheter som kunde överföras till det allmänna skolväsendet skulle slopas. Utgångspunkten skulle i stället vara att det fanns ett allmänt intresse av en alternativ inriktning. En fristående skola borde därför ha en prägel som avvek från grundskolan för att få statsbidrag. Det kunde handla om en annan pedagogisk grundsyn, ett annat upplägg eller konfessionella skolor.<sup>25</sup>

## **Kommunaliseringsreformen**

I detta avsnitt beskriver utredningen kommunaliseringsreformen. Först ges en bild av hur det delade ansvaret för skolan mellan stat och kommun såg ut precis före kommunaliseringen. Sedan tar vi upp de förarbeten som låg bakom kommunaliseringen och som bland annat innehöll förslag om mål- och resultatstyrning, om att kommunerna skulle få ett odelat arbetsgivaransvar för all skolpersonal, om ett nytt statsbidragssystem samt om en förändrad skoladministration. Därefter beskriver vi syftena med kommunaliseringen. Avsnittet avslutas med en redogörelse för hur kommunaliseringen togs emot av lärarna och för vad de olika lärarförbunden tyckte om kommunaliseringen.

### **Så här såg det delade ansvaret för skolan ut precis före kommunaliseringen**

Kommunaliseringen genomfördes fullt ut 1991. Dessförinnan fördelades ansvaret för skolan mellan staten och kommunerna på följande sätt.

---

<sup>25</sup> Prop. 1987/88:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1988/89, bilaga 10*. Bet. 1987/88:UbU14, rskr. 1987/88:304.

Riksdag och regering hade ansvar för den övergripande politiska styrningen. Den centrala skolmyndigheten – Skolöverstyrelsen – hade ansvar för planering och nationell utvärdering. De regionala skolmyndigheterna – länskolnämnderna – hade ansvar för stöd till lokal skolutveckling.<sup>26</sup>

Kommunernas ansvar var att organisera verksamheten och ansvara för skollokaler, arbetsmiljö, läromedel, skolskjuts och skolmältider. Vartefter hade kommunerna också fått ta på sig en allt större del av det ekonomiska ansvaret för skolan och lärarnas löner i och med att statsbidragen minskade. Under åren närmast före kommunaliseringen stod kommunerna via kommunalskatten för omkring hälften av grund- och gymnasieskolans finansiering. För komvux var andelen statlig finansiering högre.

Lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer hade tjänster där avlöningsförmåner och övriga anställningsvillkor fastställdes av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde. Det var alltså staten som förhandlade och slöt avtal om villkoren. Men dessa grupper var anställda av kommunerna. Kommunerna stod för arbetsledningen av personalen och för den dagliga driften av verksamheten.<sup>27</sup> För skolpersonalen gällde alltså ett dubbelt arbetsgivaransvar mellan stat och kommun.<sup>28</sup>

Före kommunaliseringen riktades kritik mot statens sätt att organisera välfärden. Den offentliga sektorn ansågs vara byråkratisk, ineffektiv och alltför detaljstyrd. Medborgarnas demokratiska rättigheter hade satts åt sidan till förmån för en likriktning i samhället. Det fanns också kritik mot en stelbenthet i beslutsvägar och ett finansiellt slöseri. Människors önskan om ökat självbestämmande ansågs inte heller kunna tillfredsställas.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Lundgren, Ulf P. (2005): *Vad styr skolan?* The Research Unit for Studies in Educational Policy and Educational Philosophy. Uppsala universitet.

<sup>27</sup> Dir. 2012:84 *Utvärdering av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet*. SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>28</sup> Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.

<sup>29</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.

## Tre propositioner utgjorde de huvudsakliga förarbetena inför kommunaliseringen

### Skolan gick från att vara regelstyrd till att bli målstyrd

År 1987 tillsattes den så kallade styrningsberedningen som skulle ta fram ett underlag för ett principiellt ställningstagande vad gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun samt styrningen av skolväsendet.<sup>30</sup> Beredningen byggde på ett tidigare internt arbete inom Regeringskansliet.<sup>31</sup> År 1988 lämnade beredningen sitt betänkande<sup>32</sup> som senare resulterade i den så kallade styrpropositionen.<sup>33</sup> I propositionen föreslog regeringen att skolans styrsystem genom färre regler och tydligare mål skulle utvecklas från regelstyrning till målstyrning. Riksdag och regering skulle ha det övergripande ansvaret för att garantera en likvärdig utbildning över hela landet och kommunerna skulle ha ansvaret för att organisera och genomföra skolverksamheten. Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna skulle därmed få en förändrad roll. Riksdagen ställde sig bakom dessa principer i ett beslut 1989.<sup>34</sup>

Efter riksdagsbeslutet bedrevs ett arbete inom Utbildningsdepartementet, det så kallade skolprojektet, för att ta fram underlag och omsätta principerna från styrpropositionen.<sup>35</sup> Uppdraget för skolprojektet handlade om att förändra styrningen inom flera olika områden – personal, statsbidragssystem och läroplaner – samt att reformera Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna.<sup>36</sup>

### Kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all skolpersonal

Arbetet i skolprojektet fungerade bland annat som underlag för den så kallade kommunaliseringspropositionen. I den föreslog regeringen att den statliga regleringen av löne- och anställningsvillkor för tjänster som lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer

---

<sup>30</sup> Dir. 1987:16 *Beredning om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.*

<sup>31</sup> Ds U 1987:1 *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.*

<sup>32</sup> SOU 1988:20 *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.*

<sup>33</sup> Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning.*

<sup>34</sup> Bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95.

<sup>35</sup> Lundgren, Ulf P. (2005): *Vad styr skolan?* The Research Unit for Studies in Educational Policy and Educational Philosophy. Uppsala universitet.

<sup>36</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling.* Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.

skulle upphöra. Förslaget skulle ge kommunerna ett odelat arbetsgivaransvar för all personal.<sup>37</sup>

Regeringen motiverade förändringen med att det från många håll, bland annat kommunalt, hade hävdats att det dåvarande delade arbetsgivaransvaret utgjorde ett hinder för kommunerna att föra en samlad personalpolitik och innebar att varken stat eller kommun tog det fulla ansvaret för skolan. Vidare framfördes att kommunerna fick ett omfattande administrativt merarbete till följd av olika kollektivavtal och administrativa system, ett för personal med statligt reglerade tjänster och ett annat för helt kommunalt anställd personal. Motståndarna till kommunaliseringen menade att lärarnas makt över sin egen arbetssituation skulle försämrats.<sup>38</sup> Riksdagen beslutade 1989 i enlighet med regeringens förslag i propositionen.<sup>39</sup>

Sedan tidigare hade flera förslag lämnats som handlade om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun avseende skolpersonalens tjänster. År 1981 lade regeringen fram en proposition med förslag som syftade till decentralisering och förenkling av tillsättningen av lärare.<sup>40</sup> Det dåvarande systemet, med statlig tillsättning av lärartjänster, hade i princip fungerat oförändrat sedan 1958 då länsskolnämnderna inrättades. I propositionen 1981 föreslogs ingen fullständig kommunalisering av lärartjänsterna men en kommunal tillsättning av dem. Riksdagen hade inget att invända mot detta och från den 1 juli 1982 tillsattes lärarna av kommunerna.<sup>41</sup>

Tjänsterna som syfofunktionärer fick en statlig reglering 1984 men tillsattes fortfarande av kommunerna.<sup>42</sup> Vad gällde skolchefer föreslog regeringen att den statliga regleringen av dessa tjänster skulle upphöra 1985.<sup>43</sup> Riksdagen biföll förslaget och skolchefstjänsterna var därmed helt kommunaliserade sex år före övriga tjänster inom skolan.<sup>44</sup> I styrpropositionen föreslogs att samtliga skolledartjänster

---

<sup>37</sup> Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syfofunktionärer.*

<sup>38</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling.* Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.

<sup>39</sup> Bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58.

<sup>40</sup> Prop. 1980/81:107 *Den statliga skoladministrationen m.m.*

<sup>41</sup> Bet. 1980/81:UbU38, rskr. 1980/81:395.

<sup>42</sup> Prop. 1983/84:86 *Tjänstekonstruktion för studie- och yrkesorientering m.m.* Bet. 1983/84:UbU13, rskr. 1983/84:174.

<sup>43</sup> Prop. 1984/85:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1985/86.*

<sup>44</sup> Bet. 1984/85:UbU16, rskr. 1984/85:234.

och lektorstjänster skulle tillsättas av kommunerna från 1989, vilket också genomfördes.<sup>45</sup>

### **Beslut fattades om en tydligare ansvarsfördelning, ett nytt statsbidragssystem och en förändrad skoladministration**

Hösten 1990 överlämnade regeringen den så kallade ansvarspropositionen till riksdagen. I propositionen föreslogs förändringar som skulle syfta till en tydligare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna när det gällde verksamheten inom grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna. Staten skulle ange mål och riktlinjer som var nationellt giltiga. Kommunerna skulle svara för att verksamheten genomfördes inom de ramar som riksdag och regering hade lagt fast. De skulle därmed få stor frihet att lokalt organisera skolverksamheten. I särskilda skolplaner skulle kommunfullmäktige fastställa hur kommunens skolväsende skulle gestaltas och utvecklas, framför allt med avseende på kommunens åtgärder för att uppnå de nationella målen för skolan.<sup>46</sup>

I ansvarspropositionen föreslog regeringen också ett förändrat statsbidragssystem. Det förslaget byggde på en del av arbetet som gjordes inom skolprojektet.<sup>47</sup> De statliga bidragen skulle, enligt propositionen, fortfarande vara riktade till skolväsendet men nu i form av ett sektorsbidrag. Sektorsbidraget skulle beräknas schablonmässigt efter olika beräkningsmodeller där kommunernas skiftande strukturella och demografiska förutsättningar och behov skulle beaktas. Till skillnad mot tidigare skulle de kommunala huvudmännen nu själva bestämma hur resurserna sedan skulle fördelas mellan grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna. I propositionen angavs att den ökade lokala friheten att disponera skolväsendets samlade resurser medförde ett ökat ansvar för att resurserna användes ändamålsenligt.<sup>48</sup>

Även ett system för uppföljning och utvärdering av skolväsendet föreslogs i ansvarspropositionen. Dessutom föreslogs att den statliga skoladministrationen skulle förändras genom att avveckla Skolöverstyrelsen, Statens institut för läromedel, länskolnämnderna och

---

<sup>45</sup> Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

<sup>46</sup> Prop. 1990/91:18 *Ansaret för skolan*.

<sup>47</sup> Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.

<sup>48</sup> Prop. 1990/91:18 *Ansaret för skolan*.

fortbildningsnämnderna.<sup>49</sup> I stället skulle Skolverket inrättas. Förändringen innebar ett tydligt ställningstagande från statens sida att huvudansvaret för skolväsendet hade överförts till kommunerna. Skolverkets roll blev, i linje med förändringen från regelstyrning till mål- och resultatstyrning, mer passiv gentemot kommunerna jämfört med de tidigare myndigheternas.<sup>50</sup> Det här är också väldokumenterat i forskningen.<sup>51</sup>

Riksdagen beslutade 1990 i enlighet med regeringens förslag i ansvarspropositionen.<sup>52</sup> Härmed ansågs kommunaliseringen fullbordad, även om beslutet om ett odelat kommunalt arbetsgivaransvar för all skolpersonal av många uppfattades som den egentliga kommunaliseringen. Sedan realiserades kommunaliseringen den 1 januari 1991.

Särskolan och särvox kommunaliserades något senare än grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna. Efter en viss försöksverksamhet övertog kommunerna huvudmannaskapet för särskolan och särvox under perioden 1992–1996. Dessförinnan hade landstingen varit huvudmän.<sup>53</sup>

### **Kommunaliseringen syftade till ökad effektivitet och kvalitet samt ökat inflytande för elever och föräldrar**

Som tidigare nämnts har skolan som helhet aldrig varit enbart statlig eller enbart kommunal. Över tid har ansvaret förskjutits i endera kommunal eller statlig riktning, och ansvaret har i praktiken varit delat mellan staten och kommunerna.<sup>54</sup> Det här gällde också efter kommunaliseringen 1991. Men vid det tillfället försköts ansvaret kraftigt i kommunal riktning.<sup>55</sup>

---

<sup>49</sup> Det fanns sex fortbildningsnämnder som ansvarade för uppgifter inom fortbildningsområdet. De var knutna till universiteten och till högskolan för lärarutbildning i Stockholm. Vissa fortbildningsuppgifter hanterades också av SÖ och av länskolnämnderna.

<sup>50</sup> Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*.

<sup>51</sup> Se t.ex. Haldén, Eva (1997): *Den föreställda förvaltningen. En institutionell historia om central skolförvaltning*. Stockholms universitet. Jacobsson, Bengt & Sahlin, Kerstin (1995): *Skolan och det nya verket: skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*.

<sup>52</sup> Bet. 1990/91:U4, rskr. 1990/91:76.

<sup>53</sup> SOU 1991:30 *Särskolan*. Prop. 1991/92:94 *Ändrat huvudmannaskap för särskolan och särvox*. Bet. 1991/92:U21 och 28, rskr. 1991/92:285.

<sup>54</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>55</sup> Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

Med kommunaliseringen ville riksdag och regering komma till rätta med den bristande effektiviteten och kvaliteten inom skolan samt använda resurserna bättre. Ett annat syfte var att möjliggöra ökat inflytande för elever och föräldrar.<sup>56</sup>

### **Kommunaliseringen var en del i strävan mot decentralisering och ökat lokalt ansvar**

Kommunaliseringen utgjorde en del av en generell strävan mot decentralisering av den offentliga verksamheten. Detta visade sig på fler områden än utbildningsväsendets och grundade sig på statens svårigheter att styra ett omfattande välfärdssystem. En lösning blev då att decentralisera och därmed möjliggöra att beslut togs så nära verksamheten som möjligt. En annan var att öppna för privatisering.<sup>57</sup>

Inom skolans område ansåg regeringen att kvaliteten skulle utvecklas i och med att beslut om verksamhetens utformning flyttades närmare personalen och medborgarna. Ett ökat lokalt ansvar sågs som nödvändigt om skolväsendet skulle kunna utvecklas och hålla god kvalitet. Förändringarna i styrningen skulle ge skolan förutsättningar att förbättra verksamheten.<sup>58</sup>

Kommunerna skulle få en stor frihet att organisera skolverksamheten. Den lokala friheten skulle också leda till ett större handlingsutrymme för lärarna. Genom de nya styrdokumenterna, som huvudsakligen riktades direkt till lärarna, skulle lärarnas ansvar för att planera och genomföra undervisningen stå i fokus. Därigenom skulle deras professionella ansvar bli tydligare och deras yrkesroll stärkas.<sup>59</sup> Även om intentionen från regeringens håll var att öka det professionella handlingsutrymmet fanns en oro från lärarna att kommunaliseringen skulle minska den individuella friheten i yrket. Nu förväntades lärare i högre grad vara tillgängliga i skolan och fortbilda sig på loven. Förhållandet mellan lärarprofessionen och skolorganisationen ändrades. Förutom att undervisa skulle lärarna i högre utsträckning ingå i

---

<sup>56</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>57</sup> Lundgren, Ulf P. (2005): *Vad styr skolan?* The Research Unit for Studies in Educational Policy and Educational Philosophy. Uppsala universitet.

<sup>58</sup> Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*.

<sup>59</sup> *Ibid.*



arbetslag och vara en resurs utanför lektionstid. Men lärarnas professionella frihet i klassrummen skulle finnas kvar.<sup>60</sup>

Kommunerna fick i och med kommunaliseringen ett samlat ansvar för driften av det offentliga skolväsendet. Det skulle ge större möjlighet till lokala lösningar och prioriteringar. En ökad lokal frihet skulle även ge kommunpolitiker ett tydligare ansvar för att förverkliga läroplanernas intentioner. Dessutom skulle uppföljning och utvärdering bli en del av verksamheten och ge underlag för att bedöma resultaten av arbetet och utveckla den egna verksamheten. Fortbildning för lärare skulle med kommunaliseringen bli ett tydligt kommunalt ansvar och också användas för verksamhetsutveckling.<sup>61</sup>

### Likvärdigheten fick ändå inte äventyras

Trots strävan mot decentralisering och ökat lokalt ansvar poängterade både riksdag och regering i samband med kommunaliseringen att utbildningens likvärdighet över landet inte fick äventyras. Kommunaliseringen fick inte heller innebära att innehållet i utbildningen blev så beroende av lokala beslut eller förhållanden att likvärdigheten kunde ifrågasättas.<sup>62</sup> Det övergripande ansvaret för likvärdigheten skulle även i fortsättningen vara statens och garanteras genom tydliga läroplaner, lärarutbildningen, fortbildning för lärare, behörighetsregler för och meritvärdering av lärare, ett särskilt sektorsbidrag till skolan samt nationell uppföljning och utvärdering, se vidare avsnittet Kommunaliseringen gick längre än det först var tänkt.<sup>63</sup>

### Lärarna var initialt emot kommunaliseringen och lärarförbunden var oense

#### Till en början var motståndet från lärarna omfattande

Till en början var motståndet mot kommunaliseringen omfattande bland lärarna som inte ville ha ett odelat kommunalt arbetsgivaransvar. Motståndet gällde initialt samtliga lärarförbund.

---

<sup>60</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.

<sup>61</sup> Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

<sup>62</sup> Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*.

<sup>63</sup> Riksdagens protokoll 1989/90:42.

Lärarna ansåg att den statliga regleringen utgjorde en garanti för skolans likvärdighet i olika delar av landet samt att den hindrade kommunalt godtycke och olikhet.<sup>64</sup> De var också rädda för att andra yrkesgrupper, som skolledare och kommunala administratörer, skulle ta makten över deras arbete. Det fanns en farhåga att lärarnas intressen inte skulle väga så tungt för kommunpolitiker, och att skolfrågorna skulle komma i skymundan när skolan blev en del av kommunernas övriga åtaganden.<sup>65</sup>

Kommunpolitikerna ansågs blanda sig i mer än politiker på den statliga nivån. Många lärare uppfattade kommunaliseringen som ett hot mot läraryrkets status. Samtidigt var lärarförbunden överens om att de lönepåslag som skulle ges i samband med kommunaliseringen skulle öka statusen för lärarna.<sup>66</sup>

### Läraryrket hade olika uppfattningar i frågan om en kommunalisering

TCO-förbunden Sveriges Läraryrkesförbund (SL) och Svenska Fackläraryrkesförbundet (SFL), vilka sedan tillsammans bildade Läraryrkesförbundet 1991, gjorde en medlemsomröstning hösten 1989. Samtidigt gick förbundsstyrelserna för SL och SFL ut med en rekommendation till sina medlemmar om att rösta ja till det avtalsbud som följde med kommunaliseringen. Debatten blev mycket intensiv och några lokalavdelningar ville att budet skulle avvisas.<sup>67</sup>

Saco-förbundet Lärarnas Riksförbund (LR) däremot ville inte diskutera kommunaliseringen som de ansåg var en politisk fråga och därmed inte hörde hemma i en avtalsförhandling. Kommunaliseringsfrågan lyftes därför bort från lönerörelsen och regeringen lade fram kommunaliseringspropositionen.<sup>68</sup> Trots denna åtgärd gick LR ut i strejk i november 1989. Kritiken från LR gällde utöver kommu-

---

<sup>64</sup> Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.*

<sup>65</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling.* Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling.* Göteborg/Stockholm. Makadam förlag. Johansson, Karin & Fredriksson, Ulf (red.) (1993): *Sveriges läraryrkesförbund 1967–1990.* Läraryrkesförbundet/Läraryrkesförlaget.

<sup>68</sup> Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.*

naliseringsen dels att slutlönen skulle vara densamma för alla lärare oavsett skolform, dels den föreslagna arbetstidskonstruktionen.<sup>69</sup>

Senare under november utföll omröstningarna inom SL och SFL positivt och de båda förbunden skrev under avtalet den 1 december. Kommunaliseringspropositionen röstades därefter igenom i riksdagen den 8 december. Några dagar senare – den 14 december 1989 – avbröts strejken och även LR skrev på avtalet.<sup>70</sup>

## Andra reformer vid tiden för kommunaliseringen

I detta avsnitt beskriver utredningen andra reformer som genomfördes vid tiden för kommunaliseringen och som medförde att decentraliseringen och avregleringen gick längre än det först var tänkt.

### Kommunaliseringen gick längre än det först var tänkt

Efter kommunaliseringens fullbordan 1991 genomfördes flera andra reformer som innebar att decentraliseringen och avregleringen gick längre än det först var tänkt och att den statliga styrningen minskade inom flera områden. Som tidigare nämnts skulle likvärdigheten garanteras genom statlig styrning via

- tydliga läroplaner
- lärarutbildningen
- fortbildning för lärare
- behörighetsregler för och meritvärdering av lärare
- ett särskilt sektorsbidrag till skolan
- nationell uppföljning och utvärdering.<sup>71</sup>

Dessa förutsättningar ändrades dock i och med kommande reformer, som beskrivs nedan.

---

<sup>69</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag. Johansson, Karin & Fredriksson, Ulf (red.) (1993): *Sveriges lärarförbund 1967–1990*. Lärarförbundet/Lärförlaget.

<sup>70</sup> Jarl, Maria & Rönneberg, Linda (2015): *Skolpolitik. Från riksdagshus till klassrum*. Liber.

<sup>71</sup> Riksdagens protokoll 1989/90:42.

## De nya läroplanerna uppfattades som mindre tydliga

I samband med kommunaliseringen förändrades styrsystemet från statlig detaljstyrning med ett omfattande nationellt regelverk till mål- och resultatstyrning. Statens roll skulle vara att sätta upp nationella mål och riktlinjer för skolan och antalet nationella regler som styrde till exempel organisation, tjänstetillsättning och resursfördelning reducerades betydligt. Kommunerna och skolorna skulle ha stor frihet att anpassa och organisera undervisningen inom den ram som bestämdes av riksdag och regering.<sup>72</sup> Det förändrade styrsystemet kom till uttryck i de nya läroplaner och kursplaner som infördes 1994. Även ett nytt mål- och kunskapsrelaterat betygssystem infördes och ersatte det tidigare relativa betygssystemet. I och med detta fick skolan en skarp gräns för godkända kunskaper.<sup>73</sup>

För gymnasieskolans del reformerades hela skolformen. Det inrättades nationella program samt individuella program för elever som inte var behöriga till de nationella programmen. Gymnasieskolan blev kursutformad och alla program blev i och med reformen treåriga. År 1994 var den nya gymnasieskolan fullt ut införd.<sup>74</sup> Dessförinnan hade en försöksverksamhet med treårig utbildning för de yrkesinriktade studievägarna pågått, det så kallade ÖGY-försöket.<sup>75</sup> Under en kortare övergångsperiod med start läsåren 1992/1993 och 1993/1994 fanns även så kallade mellanårsprogram. På dessa läste eleverna kurser men fick betyg enligt den gamla sifferskalan.<sup>76</sup>

Komvux förändrades också.<sup>77</sup> Från att ha haft en egen läroplan (Lvux 82) och en vuxenutbildningslag närmade sig komvux nu gymnasieskolan. Den läroplan som infördes 1994 (Lpf 94) var gemensam för de frivilliga skolformerna, även om den hade ett särskilt avsnitt för komvux. Samtidigt upphävdes också vuxenutbildningslagen och dess bestämmelser fördes in i skollagen. I och med dessa förändringar upphörde vuxenutbildningen att vara ett eget policyområde. Vid

---

<sup>72</sup> Dir. 2012:84 *Utvärdering av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet*.

<sup>73</sup> Prop. 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*. Prop. 1992/93:250 *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särvux*.

<sup>74</sup> Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.

Bet. 1990/91:UbU16.

<sup>75</sup> Prop. 1987/88:102 *Utveckling av yrkesutbildningen i gymnasieskolan*.

<sup>76</sup> Universitets- och högskolerådet: *Mellanårsprogram*. Ur Bedömningshandboken. Webtext. <https://bedomningshandboken.uhr.se/svenska-meriter/betygstyper-i-antagningen/mellanarsprogram/> (hämtad 2022-02-24).

<sup>77</sup> Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.

Bet. 1990/91:UbU16.

detta tillfälle fick även kommunerna och landstingen möjlighet att uppdra åt andra att anordna komvux på entreprenad.<sup>78</sup>

Redan i Lgr 80 och Lvux 82 skedde en förskjutning mot målstyrning och lärarna gavs större frihet att välja stoff och metoder. Denna inriktning kom att utvecklas än mer i läroplanerna 1994 (Lpo 94<sup>79</sup> och Lpf 94<sup>80</sup>). I stället för att få tydligare läroplaner uppfattades de som mindre styrande och ansvaret lades mer på den lokala nivån och inte på den nationella. Motiven för de förändrade styrdokumenterna var dels mål- och resultatstyrningen i sig, dels det moderna samhällets snabba förändringstakt som ställde krav på mer tidlösa och generella kunskaper. Ytterligare motiv var den nya flexibla gymnasieskolan där eleverna kunde forma sin utbildning efter egna önskemål och ta ett stort eget ansvar för resultaten.<sup>81</sup>

## Läroplanerna reformerades och blev gemensam för olika lärarkategorier

När kommunaliseringen infördes 1991 hade läroplanerna relativt nyligen reformerats. År 1988 infördes en sammanhållen grundskolläroplan med inriktning mot årskurserna 1–7 respektive 4–9.<sup>82</sup> Utbildningen av gymnasielärare lämnades vid detta tillfälle utan åtgärd, vilket innebar att den tidigare ämnesläroplanerna för högstadiet och gymnasieskolan i praktiken blev en gymnasieläroplan.<sup>83</sup>

Med kommunaliseringen, mål- och resultatstyrningen samt de nya läroplanerna fanns åter ett behov av att reformera läroplanerna. Därför tillsattes 1997 den så kallade Läroplaneringskommittén, som i sitt slutbetänkande föreslog en och samma läroplan för samtliga skolformer men av olika längd.<sup>84</sup> Den nya läroplanen infördes 2001.<sup>85</sup> En radikal förändring jämfört med tidigare var inför-

<sup>78</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

<sup>79</sup> Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet 1994.

<sup>80</sup> Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>81</sup> Prop. 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*. Prop. 1992/93:250 *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särvux*.

<sup>82</sup> Prop. 1984/85:122 *Läroplan för grundskolan*. Bet. 1984/85:UbU31.

<sup>83</sup> SOU 2008:109 *En hållbar läroplan*.

<sup>84</sup> SOU 1999:63 *Att lära och leda – En läroplan för samverkan och utveckling*.

<sup>85</sup> Prop. 1999/2000:135 *En förnyad läroplan*. Bet. 2000/01:UbU3.

andet av en gemensam examen för alla lärarkategorier och ett allmänt utbildningsområde på tre terminer som alla läste.<sup>86</sup> Från nu innebar utbildningen att lärarstudenterna själva kunde välja vilka ämnen som skulle ingå i deras examen. Det fanns alltså inga färdiga ämneskombinationer och ämnena i lärarutbildningen begränsades inte heller till de undervisningsämnen som fanns i skolväsendet.<sup>87</sup> Regeringens avsikt med den reformerade lärarutbildningen var att skapa flexibilitet att utbilda lärare med ett flertal olika inriktningar och kompetensprofiler.<sup>88</sup>

Denna förändring av lärarutbildningen kan ses som ett sätt att utjämna skillnaden mellan läroverkslärartraditionen och folkskol-lärartraditionen och skapa en mer sammanhållen lärarroll. Den pedagogiska delen i läraryrket stärktes genom det allmänna utbildningsområdet. Men samtidigt skedde det på bekostnad av ämnesdjup och didaktisk anpassning till barns olika åldrar.<sup>89</sup>

### Inriktningen på lärares fortbildning förändrades

I och med kommunaliseringen minskade det statliga inflytandet över lärares fortbildning, bland annat eftersom länskolnämndernas fortbildningsorganisation avvecklades. Enligt Utredningen om skolans kommunalisering förändrades också inriktningen på fortbildningen. Den blev mindre inriktad mot lärarnas individuella behov av exempelvis ämnesutveckling och mer fokuserad på lärarkollektivet och verksamheten i stort.<sup>90</sup>

Lärarna fick ett nytt kollektivavtal när kommunaliseringen genomfördes.<sup>91</sup> Genom det nya avtalet utökades rätten till fortbildning, men den skulle förläggas på ferietid i anslutning till terminernas början och slut. Detta uppfattades av många lärare som ett intrång på deras sommarferier.<sup>92</sup>

I början av 1996 slöts återigen ett nytt kollektivavtal. Det innebar stora förändringar av lärarnas arbetstid. Bland annat togs den reglerade undervisningsskyldigheten bort, lärarnas arbetsplatsförlagda tid

<sup>86</sup> Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.) (2011): *Utbildningshistoria – en introduktion*. Studentlitteratur.

<sup>87</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>88</sup> Prop. 1999/2000:135 *En förnyad lärarutbildning*.

<sup>89</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>90</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>91</sup> Skolavtalet 1989–1991.

<sup>92</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

reglerades till 35 timmar per vecka och förtroendearbetstiden minskade. Den formella rätten till fortbildning under arbetstid ökade. Även här går det, enligt Utredningen om skolans kommunalisering, att se en ändrad inriktning på fortbildningen. Eftersom lärarnas förtroendearbetstid begränsades minskade också deras möjligheter till kontinuerlig fortbildning på egna initiativ, till förmån för den reglerade fortbildningen som arbetsgivarna hade större inflytande över.<sup>93</sup>

### Behörighetsreglerna för och meritvärderingen av lärare luckrades upp

Kommunaliseringen innebar att de omfattande behörighetsregler som tidigare funnits för lärare i skolförordningen togs bort.<sup>94</sup> Behörighetsreglerna hade angett vilken ämnesbehörighet som krävdes för olika typer av lärartjänster. Dessa ersattes delvis av ändringar i skollagen om lärares behörighet.<sup>95</sup> Enligt skollagen behövdes fortfarande en lärarexamen och det framgick att kommunerna var skyldiga att använda lärare som hade en utbildning som var avsedd för den undervisning de i huvudsak skulle bedriva. Men det angavs inte längre att lärarna måste ha en viss ämnesutbildning för att kunna undervisa i ett specifikt ämne. Denna förändring möjliggjorde en mer flexibel personalpolitik, eftersom lärarna nu kunde användas för undervisning även i ämnen som de inte hade utbildning i.<sup>96</sup>

Det statliga meritvärderingssystemet för lärare försvann också strax efter kommunaliseringen.<sup>97</sup> Tidigare hade det funnits statliga befodringsgrunder och detaljerade anvisningar för hur dessa skulle värderas. I praktiken skedde meritvärderingen med hjälp av ett poängsystem där sökande som hade högst poäng gavs företräde till lediga tjänster i skolväsendet. Framför allt var antalet tjänstgöringsår avgörande. När meritvärderingssystemet försvann blev kommunerna fria att anställa de lärare som de bedömde vara mest lämpliga och inte som tidigare den sökande som rankades högst enligt systemet.<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Skolförordningen (1971:235).

<sup>95</sup> 2 kap. skollagen (1985:1100).

<sup>96</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>97</sup> Förordningen (1993:301) om upphävande av förordningen (1990:1476) om meritvärdering vid anställning av lärare.

<sup>98</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

## Sektorsbidraget till skolan togs bort

År 1993 skedde en förändring av det statsbidragssystem som infördes i och med kommunaliseringen. Då avskaffades sektorsbidraget till skolan genom den så kallade statsbidragsreformen.<sup>99</sup> Reformen innebar att sektorsbidraget till skolan inordnades i det generella statsbidraget till kommunerna. Därmed fick kommunerna ansvaret att besluta om fördelningen av resurser mellan skolan och annan kommunal verksamhet.

Denna förändring av statsbidragssystemet var inte avsedd när kommunaliseringen beslutades. Förändringen föranleddes inte heller av kommunaliseringen av skolväsendet, utan gällde för flera olika samhällssektorer och hängde ihop med andra idéer och politiska strömningar i stort. Motiven för det ändrade statsbidragssystemet var att minska den statliga regleringen av kommunal verksamhet, stärka det kommunala självbestämmandet, öka enskilda kommuninvånarnas valfrihet, stimulera konkurrens inom kommunal sektor samt ge kommuner och landsting större handlingsfrihet och därmed bättre möjligheter att effektivisera sin verksamhet.<sup>100</sup> Ytterligare motiv var att kommuner och landsting skulle få en ökad frihet att anpassa sin verksamhet till tillgängliga resurser.<sup>101</sup> Givet den ekonomiska nedgången i början av 1990-talet fanns behov av att skära ner på kostnaderna.

Sverige präglades i början av 1990-talet av en djup lågkonjunktur. Den ledde till att resurserna för offentligt finansierade verksamheter, däribland skolan, krympte. Lågkonjunkturen innebar också att arbetslösheten steg kraftigt och att de sociala klyftorna ökade. Även boendesegregationen blev alltmer uttalad under 1990-talet.<sup>102</sup>

Att Sverige drabbades av en ekonomisk kris var en faktor som påverkade kommunaliseringens införande. Samtidigt som en stor reform skulle genomföras var kommunerna tvingade att genomföra betydande besparingar och vidta strukturella åtgärder inom skolan.

---

<sup>99</sup> Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.* Bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345.

<sup>100</sup> Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*

<sup>101</sup> SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans: statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*

<sup>102</sup> Dir. 2012:84 *Utvärdering av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet.*



## Den nationella uppföljningen och utvärderingen skulle vara viktig men intentionen fullföljdes inte helt

En nationellt sammanhållen och samordnad uppföljning och utvärdering av skolväsendet var viktig när det lokala ansvaret ökade och den statliga detaljregleringen minskade i och med kommunaliseringen. Men regeringens intention att få till en sådan kraftfull nationell uppföljning och utvärdering fullföljdes inte helt.<sup>103</sup>

Initialt när kommunaliseringen infördes fanns inte förutsättningarna för att mäta resultat fullt ut. Som exempel kan nämnas att resultat från nationella prov i grundskolan började samlas in först 1998 och då i form av urvalsundersökningar. Inte förrän 2003 inleddes en totalinsamling av provresultaten.<sup>104</sup> På lokal nivå fanns inte heller krav på insamling av resultat. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har studerat kommuners lokala skolplaner. Utifrån den genomgången kan IFAU konstatera att det först var i slutet av 1990-talet som skolplanerna började innehålla skrivelser om uppföljning med fokus på elevernas resultat.<sup>105</sup>

Vad gäller utvärdering hade Skolöverstyrelsen påbörjat ett arbete med nationella utvärderingsprogram, men dessa avslutades när Skolverket tog över ansvaret. Skolverket har sedan sin tillkomst 1991 på egna initiativ genomfört ett antal nationella utvärderingar av grundskolan, bland annat de stora nationella utvärderingarna av de flesta ämnen i grundskolan 1992 och 2003. Några riktlinjer för det fortsatta arbetet med att utforma ett nationellt utvärderingsprogram för skolan, som det var tänkt inför kommunaliseringen, har dock inte getts av regeringen. Det har således inte funnits någon långsiktig plan att genomföra denna typ av nationella studier med vissa intervall.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>104</sup> Skolverket (2005): *Resultaten av ämnesproven för skolår 9 år 2004*. PM 2005-02-01, dnr 2004:00862.

<sup>105</sup> Holmlund, Helena m.fl. (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2014:25.

<sup>106</sup> SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

## Den statliga granskningen av läromedel avskaffades 1991

Kommunaliseringen medförde att den statliga läromedelsgranskning som tidigare hade funnits avskaffades 1991.

År 1938 infördes en obligatorisk, statlig granskning av läroböcker. Granskningen gjordes av speciellt utsedda granskare och beslut fattades av Statens läroboksnämnd som sedan ändrade namn till Statens läromedelsnämnd. Nämnden var en del av Skolöverstyrelsen (SÖ). Från 1983 till 1991 skulle Läromedelsnämnden inte längre godkänna eller underkänna ett läromedel, utan i stället avge ett utlåtande om det. Läromedelsnämnden var under denna period en del av Statens institut för läromedelsinformation (SIL). När SÖ och SIL avvecklades 1991 och Skolverkets bildades upphörde den statliga granskningen av läromedel.<sup>107</sup>

## Samtidigt med kommunaliseringen tog etableringen av fristående skolor fart och ett skolval infördes

I förarbetena inför kommunaliseringen gjorde regeringen bedömningen att det även fortsättningsvis skulle finnas behov av fristående skolor, men att behovet skulle vara begränsat.<sup>108</sup> Efter kommunaliseringen, i valet 1991, blev det regeringsskifte. Därmed förändrades synen på fristående skolor. Nu betonades elevers och föräldrars rätt att önska skola, i stället för som tidigare då de fristående skolorna hade motiverats utifrån ett samhällsintresse.

Regeringen lade i mars 1992 fram en proposition om valfrihet och fristående skolor.<sup>109</sup> Våren 1993 lade regeringen sedan fram den proposition som ledde till att ett skolval till fristående skolor infördes.<sup>110</sup> I och med dessa två propositioner ökade antalet fristående skolor snabbt. Dessförinnan hade de fristående skolorna varit ett marginellt fenomen. Det här brukar betecknas som friskolereformen. Men redan tidigare, från mitten av 1980-talet och fram till regeringsskiftet, hade det skett en gradvis förändring av inställningen till fristående skolor

---

<sup>107</sup> Johnsson Harrie, Anna (2009): *Staten och läromedlen. En studie av den svenska statliga förhandsgranskningen av läromedel 1938–1991*. Linköpings universitet. Institutionen för beteendevetenskap och lärande. En utförlig beskrivning av historiska perspektiv på granskningen av läromedel finns i SOU 2021:70 *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap*.

<sup>108</sup> Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan*.

<sup>109</sup> Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*. Bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346.

<sup>110</sup> Prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*. Bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406.

och valfrihet. Som exempel hade föräldrars rätt att välja skola skrivits in i skollagen och beslut hade fattats om mer generösa finansieringsprinciper för de fristående skolorna.<sup>111</sup>

För att fullt ut kunna uppfylla målet med friskolereformen – att erbjuda största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola – menade den nya regeringen efter regeringsskiftet 1991 att fristående skolor i allt väsentligt behövde få samma villkor och ekonomiska förutsättningar som kommunala skolor. Ett godkännande av en fristående skola skulle därför också ge rätt till ekonomiskt bidrag motsvarande kommunens genomsnittskostnad per elev.<sup>112</sup> Även om friskolereformen var tänkt att ge offentliga och fristående skolor liknande villkor var lagstiftningen i stora delar fortfarande separerad. Först i den skollag som trädde i kraft 2010 för att tillämpas från den 1 juli 2011 försvann mycket av den särreglering som tidigare hade funnits för fristående skolor. Då blev regleringen av all offentligt finansierad verksamhet inom skolväsendet gemensam, oavsett huvudman, och fristående skolor blev en del av skolväsendet. Den snabba ökningen av antalet fristående skolor efter friskolereformen skedde alltså i ett sammanhang där styrningen och regleringen var annorlunda och mindre omfattande än för de offentliga skolorna.

Etableringen av de fristående skolorna och skolvalet beskrivs utförligare i kapitel 4.

Komvux som skolform har i dag inga enskilda huvudmän, utan bara kommunala och i vissa fall regionala. Men frågan om en fristående vuxenutbildning har utretts. Under åren 2007–2008 utredde den så kallade Frivuxutredningen hur ett system med fristående utbildningsverksamheter skulle kunna införas inom komvux, men utredningens förslag genomfördes aldrig.<sup>113</sup>

## Statens förändrade roll efter kommunaliseringen

I detta avsnitt ger utredningen en bild av hur statens roll har förändrats efter kommunaliseringen. Inledningsvis intog staten en passiv roll för att inte störa den nya ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Staten skulle inte fortsätta att agera som tidigare utan ge

---

<sup>111</sup> Jarl, Maria & Rönnerberg, Linda (2015): *Skolpolitik. Från riksdagshus till klassrum*. Liber.

<sup>112</sup> Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*.

<sup>113</sup> Dir. 2007:32 *En fristående vuxenutbildning*. SOU 2008:17 *Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen*.

kommunerna möjligheter att själva styra skolan. Men från slutet av 1990-talet har staten förstärkt sitt ansvar genom ett flertal reformer. Vi beskriver dessa och också den reformperiod som inleddes 2006. Dessutom beskriver vi reformer som genomförts, påbörjats och föreslagits under senare år. Avslutningsvis i avsnittet beskriver vi hur det statliga huvudmannskapet för specialskolan och sameskolan har diskuterats efter kommunaliseringen.

### **Från slutet av 1990-talet har staten förstärkt sitt ansvar**

Som tidigare nämnts skedde en decentralisering av statens ansvar från 1970-talet och framåt. Kommunaliseringen fullbordades 1991 och strax därefter genomfördes andra reformer som innebar att decentraliseringen gick längre än det först var tänkt. Sedan påbörjades en successiv förändring av den statliga styrningen och de statliga insatserna i och med att staten efter hand har tagit ett allt större ansvar för den nationella likvärdigheten.

Nedan beskrivs reformer som genomfördes från 1990-talets slut och framåt och som har medfört ett ökat inslag av statlig styrning.

### **Krav ställdes på skriftliga kvalitetsredovisningar på lokal nivå och kvalitetsgranskningar på nationell nivå**

Nationella utvecklingsplaner var en del av regeringens styrning under 1990-talet. I utvecklingsplanen 1997 gjorde regeringen bedömningen att kommunernas och skolornas uppföljningsarbete i högre grad behövde inriktas mot att genomföra regelbundna bedömningar av skolverksamhetens kvalitet. Varje huvudman och skola skulle därför regelbundet upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar. Kvalitetsredovisningarna skulle innehålla en bedömning av målpuppfyllelsen i förhållande till skolplanen och arbetsplanen samt slutsatser om åtgärder.<sup>114</sup>

Samma år utfärdades en förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet.<sup>115</sup> Den justerades vid flera tillfällen innan den upphörde 2011, då kravet på ett systematiskt kvalitetsarbete började regleras i skollagen.

---

<sup>114</sup> Skr. 1996/97:112 *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*.

<sup>115</sup> Förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet.

Utvecklingsplanen 1997 innehöll även en avsiktsförklaring från regeringen om att ta fram riktlinjer för kontinuerliga kvalitetsgranskningar på nationell nivå. Skolverkets kontrollerande uppgifter skulle kompletteras med kvalitetsbedömningar gjorda av statliga utbildningsinspektörer knutna till myndigheten. Särskilda direktiv från regeringen skulle ange inriktningen och vilka områden som skulle betonas över tid.<sup>116</sup> Avsiktsförklaringen resulterade i ett regeringsuppdrag till Skolverket 1998 om nationell kvalitetsgranskning.<sup>117</sup>

### **Skolmyndigheterna skulle stå för en starkare statlig styrning genom ökad betoning på utvärdering och tillsyn**

Av utvecklingsplanen 1997 framgick också att regeringen ville se en förändrad roll för Skolverket. Regeringen menade att ett mål- och resultatstyrt skolsystem krävde en stark central myndighet som aktivt följer upp och hävdar utbildningens likvärdighet och kvalitet. Men detta konstaterande skulle inte tolkas som att regeringen hade några planer på att ändra balansen i det decentraliserade styrsystemet och återgå till tidigare centralstyrning. Däremot ville regeringen stärka Skolverkets arbete med utvärdering och tillsyn.<sup>118</sup>

Arbetet med att förstärka Skolverkets granskande roll fortsatte under början av 2000-talet. Myndigheten för skolutveckling inrättades 2003 och därigenom kunde Skolverkets uppgifter renodlas mot uppföljning, utvärdering och tillsyn.<sup>119</sup> Ett ytterligare steg i samma riktning togs genom inrättandet av Skolinspektionen 2008.<sup>120</sup>

### **Staten fick en mer aktiv roll vad gäller stöd till huvudmän och skolor**

När kommunaliseringen genomfördes 1991 intog Skolverket en mer passiv roll än vad Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna hade haft, för att markera att huvudansvaret för skolväsendet hade överfört till

---

<sup>116</sup> Skr. 1996/97:112 *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*.

<sup>117</sup> Regeringen (1997): *Uppdrag till Statens skolverk angående nationella kvalitetsgranskningar 1998*. Regeringsbeslut 1997-12-16. U97/4444/S.

<sup>118</sup> Skr. 1996/97:112 *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*.

<sup>119</sup> Skr. 2001/02:188 *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*.

<sup>120</sup> Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*. Bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.

kommunerna. Uttrycket att ”Skolverket skulle stanna vid kommungränsen” blev ett sätt att markera denna nya ansvarsfördelning.<sup>121</sup>

Mot slutet av 1990-talet uppmärksammade dock regeringen att staten behövde ta en mer aktiv roll i att stödja skolhuvudmännen. Detta resulterade bland annat i att Skolverket fick i uppdrag att aktivt verka för att huvudmän och skolor skulle förbättra sina resultat och nå en högre måluppfyllelse, framför allt när det gällde basfärdigheterna läsa, skriva och räkna. Uppdraget utfördes i form av så kallade utvecklingsdialoger mellan politiker, förvaltningstjänstepersoner, skolledare, lärare och representanter för Skolverket.<sup>122</sup> Utvärderingar av dialogerna visade att kommuner och skolor ställde sig positiva till att möta statliga representanter i samtal om den konkreta verksamheten.<sup>123</sup>

Det ökade statliga stödet till huvudmän och skolor förstärktes ytterligare när Myndigheten för skolutveckling bildades 2003. Den nya myndigheten skulle bland annat ansvara för

- stödjande insatser riktade mot huvudmän och skolor
- rektorsutbildningen
- kompetensutveckling av skolans personal inom nationellt prioriterade områden
- implementering av reformer
- informationskampanjer till elever och föräldrar
- forskningsspridning.<sup>124</sup>

När Myndigheten för skolutveckling lades ner 2008 tog Skolverket i princip över utvecklingsstödet. Nu ville regeringen att de nationella insatserna skulle minska så att kvalitetsutvecklingen främst skulle vara ett ansvar för huvudmännen och skolorna.<sup>125</sup> Samtidigt började staten initiera kompetensutvecklingsinsatser för lärare, till exempel

---

<sup>121</sup> Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken – En kvalitativ studie*. Rapport 362. Magnusson, Eva Maria (2018): *Vad händer i själva verket? Om styrning och handlingsutrymme i Skolverket under åren 1991–2014*. Avhandling. Företagsekonomiska institutionen. Uppsala universitet.

<sup>122</sup> Regeringen (2000): *Uppdrag till Statens skolverk avseende stöd till utveckling av förskola, skola och vuxenutbildning m.m.* Regeringsbeslut 2000-10-12. U2000/3873/S.

<sup>123</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>124</sup> Skr. 2001/02:188 *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*.

<sup>125</sup> Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

Läraryftet som infördes 2007. Under senare år har Skolverket återigen tillförts stora resurser för nationell skolutveckling.<sup>126</sup>

Senare års nationella skolutvecklingsinsatser motiveras med att det finns behov av ytterligare kompetens hos personalen i många skolor och hos många huvudmän inom en rad olika områden i syfte att utveckla verksamheten för att bättre kunna stödja elevernas kunskapsutveckling. Enligt regeringen behövs breda systematiska och långsiktiga kompetensutvecklings- och stödinsatser som riktar sig till hela systemet, från huvudmänna- till skolnivån.<sup>127</sup> Ytterligare motiv är att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten inom och mellan skolor.<sup>128</sup>

### Arbetet med en ny skollag påbörjades redan i slutet av 1990-talet

Redan 1999 tillsattes en skollagskommitté med uppdrag att föreslå hur skollagen kunde moderniseras, förenklas och förtydligas samt bättre anpassas till ett målstyrt skolväsende och till ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.<sup>129</sup> I december 2002 lämnade kommittén sitt betänkande. Förslagen syftade till att främja kvalitet och likvärdighet och innehöll bland annat bestämmelser om

- ett enhetligt och gemensamt skolväsende för alla skolformer
- kvalitetsarbetet i skolorna
- tydliga ansvarsförhållanden mellan huvudmännen och professionen
- delaktighet och rättssäkerhet för eleverna
- skärpt tillsyn och sanktioner.<sup>130</sup>

Betänkandet resulterade i en lagrådsremiss<sup>131</sup> men ingen proposition. I stället pågick ett internt skollagsarbete inom Utbildningsdepartementet under 2000-talet.<sup>132</sup> Medan det interna arbetet pågick ut-

<sup>126</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>127</sup> Regeringen (2015): *Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram*. Regeringsbeslut 2015-07-09. U2013/02553/S. U2013/01285/S. U2015/00941/S. U2015/00299/S. U2015/03844/S.

<sup>128</sup> Regeringen (2015): *Uppdrag om samverkan för bästa skola*. Regeringsbeslut 2015-06-04. U2015/3357/S.

<sup>129</sup> Dir. 1999:15 *Översyn av skollagen m.m.*

<sup>130</sup> SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.

<sup>131</sup> Utbildnings- och kulturdepartementet (2005): *Ny skollag*. Utkast till lagrådsremiss. U2005/5584/S.

<sup>132</sup> Ds 2009:25 *Den nya skollagen – för kunskap, valfribet och kvalitet*.

reddes flera andra frågor, bland annat om lärarlegitimation,<sup>133</sup> en ny betygsskala,<sup>134</sup> villkor för fristående skolor<sup>135</sup> och gymnasieskolans studievägar.<sup>136</sup> När det gäller komvux utreddes frågan om en egen vuxenutbildningslag.<sup>137</sup> Förslaget blev aldrig verklighet, men mycket av den lagstiftning som föreslogs för komvux plockades sedermera in i den sammanhållna skollagen. Det interna skollagsarbetet och de andra frågorna som utreddes under 2000-talet utgjorde tillsammans underlag för den proposition om en ny skollag som regeringen lade fram 2010.<sup>138</sup>

Flera av utgångspunkterna och förslagen i skollagspropositionen var desamma som i skollagskommittén. Andra skiljde sig åt beroende på att flera frågor hade utretts under de cirka tio år som skollagsarbetet pågick. Som exempel kan nämnas att kunskapsuppdraget och gemensam reglering oavsett vem som är huvudman betonades mer än tidigare samt att valfrihet var tydligt framskrivet.

### Staten initierade kunskapslyftet som en särskild satsning på vuxenutbildning

År 1997 tillsattes det så kallade kunskapslyftet som innebar en särskild satsning på vuxenutbildning. Satsningen pågick under fem år och avslutades 2002. Syftena var att öka sysselsättningen och tillväxten. Regeringen ville åstadkomma ett kraftigt kunskapslyft för den grupp vuxna som hade störst behov av utbildning och som hade fått minst av samhällets utbildningsinsatser.<sup>139</sup>

Staten tillförde medel för kunskapslyftet, både för att kunna bygga ut komvux och för ett utbildningsbidrag till dem som genomgick utbildning.<sup>140</sup> Därmed handlade statens styrning i hög grad om ekonomisk styrning i form av ett riktat statsbidrag. Det riktade statsbidraget behölls även några år efter att kunskapslyftet hade avslutats.<sup>141</sup>

---

<sup>133</sup> SOU 2008:52 *Legitimation och skärpta behörighetsregler*.

<sup>134</sup> Ds 2008:13 *En ny betygsskala*.

<sup>135</sup> SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet*.

<sup>136</sup> SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. Utbildningsdepartementet (2009): *Särskilda program och behörighet till yrkesprogram*. PM 2009-09-25. U2009/5552/G.

<sup>137</sup> Ds 2005:33 *Vuxenutbildningslag*.

<sup>138</sup> Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

<sup>139</sup> Prop. 1995/96:222 *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*

<sup>140</sup> Prop. 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*.

<sup>141</sup> Johansson, Kjell & Salin, Sven (2007): *Formell vuxenutbildning. Utveckling och förutsättningar*. Nationellt centrum för flexibelt lärande.



Halva tiden in i kunskapslyftet konstaterade regeringen att satsningen hade gett önskade resultat. Enskilda individer hade fått möjlighet att öka sin kompetens, antalet elever inom komvux hade ökat och kommunerna hade till och med erbjudit mer utbildning än det som var tänkt. Utvärderingar visade också att kommuner med högre arbetslöshet och fler korttidsutbildade satsade mer på kunskapslyftet. Utöver syftena att öka sysselsättningen och tillväxten skulle kunskapslyftet bidra till att utveckla och förnya komvux. Även här menade regeringen att satsningen var på god väg, genom att kommunerna höll på att utveckla nya former för att bland annat kunna erbjuda en efterfrågestyrd utbildning, satsa på studie- och yrkesvägledning, arbeta med validering samt använda externa utbildningsanordnare. Samtidigt visade utvärderingar att det fanns brister i kommunernas ledning, styrning och egentillsyn av utbildning på entreprenad.<sup>142</sup>

### Från 2006 och framåt stärkte staten sitt ansvar ytterligare genom flera reformer

Från 2006 och framåt genomfördes flera omfattande förändringar av skolväsendet som innebar att staten ytterligare förstärkte sitt ansvar. Som nämnts ovan utreddes flera frågor samtidigt som skollagsarbetet. Dessa ledde till propositioner och beslut, bland annat om

- nya läroplaner för grundskolan och motsvarande skolformer<sup>143</sup>
- en ny gymnasieskola<sup>144</sup>
- en ny betygsskala<sup>145</sup> och tidigare betyg från årskurs 6<sup>146</sup>
- ändrad lärarutbildning<sup>147</sup>
- lärarlegitimation<sup>148</sup>
- karriärtjänster<sup>149</sup>
- obligatorisk rektorsutbildning.<sup>150</sup>

<sup>142</sup> Prop. 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*.

<sup>143</sup> Prop. 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan*. Bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189.

<sup>144</sup> Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*. Bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8.

<sup>145</sup> Prop. 2008/09:66 *En ny betygsskala*. Bet. 2008/09:UbU5, rskr. 2008/09:169.

<sup>146</sup> Prop. 2009/10:219 *Betyg från årskurs 6 i grundskolan*. Bet. 2010/11:UbU3, rskr. 2010/11:137.

<sup>147</sup> Prop. 2009/10:89 *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*. Bet. 2009/10:UbU16, rskr. 2009/10:248.

<sup>148</sup> Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare*. Bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

<sup>149</sup> Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* Bet. 2012/13:UbU15, rskr. 2012/13:266.

<sup>150</sup> Prop. 2009/10:27 *Obligatorisk befattningsutbildning för nyanställda rektorer*. Bet. 2009/10:UbU6, rskr. 2009/10:128.

Vilka var då motiven för dessa reformer?

Vad gäller de nya läroplanerna för grundskolan och motsvarande skolformer samt den reformerade gymnasieskolan motiverades den ökade centrala styrningen av strävan efter stärkt kvalitet, förbättrade kunskaper hos eleverna och ökad nationell likvärdighet. Regeringen gjorde även bedömningen att svensk skola kunde nå betydligt bättre resultat, och behovet av tydliga och lättillgängliga styrdokument betonades.<sup>151</sup> För gymnasieskolans del fanns dessutom en strävan att eleverna i högre utsträckning skulle fullfölja sin utbildning och att de skulle nå längre, antingen i sin förberedelse för arbetsliv eller fortsatta studier. Delar i denna strävan var att behörighetskraven för att komma in på ett nationellt program i gymnasieskolan höjdes och att en gymnasieexamen infördes.<sup>152</sup>

Den förändrade betygsskalan som infördes i samband med de reviderade styrdokumenten byggde på liknande motiv. Också här betonades skolans kunskapsuppdrag. Betygen angavs som viktiga verktyg för att utvärdera elevernas kunskaper och därigenom ge varje elev stöd i rätt tid och större möjligheter att nå kunskapsmålen. En betygsskala med fler steg skulle även leda till ökad tydlighet i både bedömning och information.<sup>153</sup> Vad gäller betyg från årskurs 6 ansåg regeringen att tidigare betyg skulle bidra till att öka den kontinuerliga och systematiska uppföljningen av elevernas kunskapsutveckling och därmed också möjligheten att tidigt fånga upp elever som är i behov av särskilt stöd. Informationen till föräldrar om hur det går för deras barn i skolarbetet skulle också förbättras. Ytterligare fördelar var, enligt regeringen, att eleverna skulle få en tydlig information om sin kunskapsnivå och tidigt vänja sig vid att få betyg, något som kunde minska betygsstressen.<sup>154</sup>

Den nya lärarutbildningen, som infördes 2011, hade en tydligare utbildningsstruktur och ett mer reglerat innehåll än tidigare. Den gemensamma examen som fanns dessförinnan för alla lärarkategorier ersattes nu av fyra nya yrkesexamina: förskolläraryrkesexamen, grundläraryrkesexamen, ämnesläraryrkesexamen och yrkesläraryrkesexamen. Hög kvalitet i lärarutbildningen betonades. Pedagogisk skicklighet och gedigna ämneskunskaper skulle få stå i centrum. Regeringen ville att lärar- och förskolläraryrkena åter skulle få status som några av samhällets viktiga

<sup>151</sup> Prop. 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan.*

<sup>152</sup> Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan.*

<sup>153</sup> Prop. 2008/09:66 *En ny betygsskala.*

<sup>154</sup> Prop. 2009/10:219 *Betyg från årskurs 6 i grundskolan.*

gaste. För att det skulle ske menade regeringen att lärarutbildningen behövde göras mer relevant, akademiskt krävande och attraktiv.<sup>155</sup>

Motiven för förändringarna rörande lärarlegitimation, karriärtjänster och obligatorisk rektorsutbildning handlade bland annat om att öka läraryrkets attraktivitet och status, höja kvaliteten på lärarkåren samt bidra till en bättre rekryteringsbas för lärare. Legitimationssystemet motiverades dessutom av en ökad rättssäkerhet för barn och elever.<sup>156</sup> Vad gäller karriärtjänsterna angavs också som motiv att lärare skulle ges möjligheter att utveckla sin professionalism och gå vidare i karriären inom läraryrket.<sup>157</sup> Rektorsprogrammet infördes 2010 som en ny, statligt reglerad och likvärdig obligatorisk utbildning. Syftet var att rektorer skulle kunna ansvara för en rättssäker och likvärdig utbildning för alla barn och elever samt skapa förutsättningar för ökad måloppfyllelse och en utveckling av verksamheten som helhet.<sup>158</sup>

### **De riktade statsbidragen har dessutom ökat vilket förstärkt statens styrning av skolan**

De riktade statsbidragen har under senare år ökat i både antal och storlek. Därmed spelar de en större roll för skolans finansiering. Den stora ökningen började 2014 då lärarlönesatsningarna inleddes genom att karriärtjänster inrättades.<sup>159</sup> Ökningen av statsbidragen är ytterligare en faktor som har stärkt den statliga styrningen av skolan.

Utvecklingen av de riktade statsbidragen beskrivs utförligare i kapitel 6.

### **Komvux har också haft en reformintensiv period under senare år**

Flera av de förändringar som listas ovan gäller också komvux. Därutöver har det under senare år skett ett antal reformer som är specifika för vuxenutbildningen.

---

<sup>155</sup> Prop. 2009/10:89 *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*.

<sup>156</sup> Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare*.

<sup>157</sup> Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*

<sup>158</sup> Prop. 2009/10:27 *Obligatorisk befattningsutbildning för nyanställda rektorer*.

<sup>159</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

År 2016 upphörde utbildning i svenska för invandrare (sfi) att vara en egen skolform och uppgick i komvux. Dessförinnan hade komvux bestått av komvux på grundläggande respektive gymnasial nivå, medan sfi och särskild utbildning för vuxna (särsvux) var egna skolformer. Regeringens skäl för att inkludera sfi i komvux var bland annat att skapa en större helhetssyn inom vuxenutbildningen, något som skulle leda till att elevernas behov kunde mötas på ett bättre sätt. Elever inom sfi skulle få ökad tillgång till övrigt kursutbud inom komvux.<sup>160</sup>

Rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux ändrades strax därefter. År 2017 fick alla vuxna som saknar grundläggande behörighet till högskolestudier rätt att delta i komvux på gymnasial nivå för att uppnå behörigheten. En rättighet infördes också så att vuxna skulle kunna uppnå särskild behörighet till både högskole- och yrkes- högskolestudier. Motiven var bland annat att regeringen ville stärka individens möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden och samtidigt möta samhällets efterfrågan på kvalificerad arbetskraft. Dessutom ville man minska risken för återvändsgränder i utbildningssystemet.<sup>161</sup>

Samma år – 2017 – initierade regeringen en satsning på regionalt yrkesvux.<sup>162</sup> Detta var en utbyggnad av den yrkesutbildning som redan fanns inom komvux och som ingick som en del i ett nytt stadigvarande kunskapslyft som aviserats av regeringen i budgetpropositionen för 2015.<sup>163</sup> Regeringen ville utveckla formerna för en regionaliserad yrkesutbildning för vuxna. Därigenom kunde yrkesvux erbjuda ett brett utbud av utbildningar som motsvarar arbetsmarknadens behov. Det ansågs lämpligt att utbildningarna både planeras och genomförs på regional nivå, av flera kommuner i samverkan.<sup>164</sup> Ett riktat statsbidrag inrättades också för regionalt yrkesvux.<sup>165</sup>

I januari 2018 införde regeringen en så kallad utbildningsplikt för deltagare i Arbetsförmedlingens etableringsprogram.<sup>166</sup> Utbildningsplikten syftar till att fler nyanlända ska ta del av utbildning inom kom-

---

<sup>160</sup> Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*. Bet. 2014/15:UbU13, rskr. 2014/15:246.

<sup>161</sup> Prop. 2016/17:5 *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*. Bet. 2016/17:UbU6, rskr. 2016/17:65.

<sup>162</sup> Prop. 2016/17:1 *Budgetproposition för 2017*.

<sup>163</sup> Prop. 2014/15:1 *Budgetproposition för 2015*.

<sup>164</sup> Prop. 2016/17:1 *Budgetproposition för 2017*.

<sup>165</sup> Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

<sup>166</sup> Lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

vux.<sup>167</sup> Inom ramen för etableringsprogrammet ska nyanlända med kort utbildning, som inte bedöms kunna matchas mot arbete, i stället ta del av utbildning. Främst handlar det om sfi, samhällsorientering och annan utbildning inom komvux. Sedan den 1 augusti 2022 ska kommunerna dessutom tillhandahålla en *sammanhållen* utbildning för denna målgrupp.<sup>168</sup>

Under 2020–2021 genomfördes ett antal förändringar som syftade till att komvux i högre grad skulle bidra till arbetslivets behov av kompetens och bättre möta vuxnas behov av utbildning i olika skeden av livet. Då kompletterades det övergripande målet för komvux så att det framgick att utbildningen även ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet samt ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning. Samtidigt ändrades prioriteringsregeln till komvux på gymnasial nivå så att vuxna med störst behov av utbildning ska prioriteras. Vid detta tillfälle upphörde särsvux också som egen skolform och införlivades i komvux. Därmed blev alla skolformsdelar inom komvux en gemensam skolform. Ytterligare förändringar som genomfördes var att en förenklad betygsskala infördes för komvux på grundläggande nivå och sfi samt att ett komvuxarbete ersatte gymnasiearbetet och gymnasiesärskolearbetet för komvux på gymnasial nivå.<sup>169</sup>

### **Flera andra reformer har föreslagits, påbörjats och delvis genomförts för att stärka det statliga ansvaret**

Under senare år har flera förslag lämnats om ett ökat nationellt ansvarstagande från regeringen, olika utredningar om skolan och OECD. Några av dessa är redan genomförda, andra är påbörjade och en del av förslagen har inte tagits vidare. I avsnitt 3.1.5 beskriver utredningen förslagen översiktligt och i detta avsnitt finns en utförligare beskrivning.

---

<sup>167</sup> Prop. 2017/18:1 *Budgetproposition för 2018*. Förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>168</sup> 20 kap. 3 a och 33 a–b §§ skollagen, enligt prop. 2021/22:51 *En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt*. Bet. 2021/22:UbU9, rskr. 2021/22:146.

<sup>169</sup> Prop. 2019/20:105 *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*. Bet. 2019/20:UbU22, rskr. 2019/20:300.

*2015 års skolkommision*

Skolkommisionen lämnade ett delbetänkande i maj 2016<sup>170</sup> och ett slutbetänkande i april 2017.<sup>171</sup> I kommissionens betänkanden gjordes bland annat följande bedömningar som rör ett ökat statligt ansvar:

- En nationell skolmyndighet ska ha till uppgift att stödja och stärka huvudmännen. Myndigheten ska ha regional närvaro genom myndighetskontor i olika delar av landet.
- De statliga skolmyndigheternas uppgifter bör omprioriteras och den statliga styrningen behöver förtydligas. För att genomföra denna omprioritering och åstadkomma regional närvaro bör en myndighetsöversyn göras.
- En nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling ska inrättas. Hur funktionen ska organiseras och ledas bör hanteras inom ramen för myndighetsöversynen.
- Ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare ska införas för att säkerställa kompetensförsörjningen.
- En utredning bör tillsättas för att ta fram miniminivåer för huvudmännens resurser för undervisning och elevhälsa samt för att analysera förutsättningar för ett sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan. Vidare föreslog Skolkommisionen ett villkorat statsbidrag till huvudmännen för förskoleklass och grundskola vad gäller undervisning och elevhälsa.
- För gymnasieskolan är det nödvändigt med ett starkare nationellt ansvar för finansiering, dimensionering och lokalisering. Därför föreslog kommissionen att regeringen tillsätter en utredning i syfte att ta fram en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning.
- Regeringen bör tillsätta en utredning som tar fram ett system för gemensam antagning av elever till skolenheter med kommunal respektive enskild huvudman inom förskoleklassen och grundskolan. Detta var ett av flera förslag som handlade om antagning, elevsammansättning och skolval.

---

<sup>170</sup> SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*

<sup>171</sup> SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

- Det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet måste kompletteras och tillförlitliga mått på elevernas kunskapsutveckling behöver utvecklas.

Skolkommissionen betonade alltså ett ökat statligt ansvar inom flera områden. Samtidigt menade kommissionen att staten bör stärka lärarnas och rektorernas autonomi. Huvudmännen i sin tur bör, enligt Skolkommissionen, beakta den administrativa bördan för lärare och rektorer och vara restriktiva med att belasta dem med egna mål, anvisningar och redovisningskrav vid sidan av dem som anges i nationella styrdokument. Inom ramen för statens nationella ansvar för skolan ansåg kommissionen att en ökad professionsstyrning av skolans arbete och av undervisningen bör eftersträvas.<sup>172</sup>

Skolkommissionens arbete ledde till att flera nya utredningar tillsattes som fördjupade de bedömningar och förslag som kommissionen hade lagt fram.

#### *Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner*

Skolkommissionens förslag om ett nationellt professionsprogram behandlades vidare av Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner, som presenterade sitt slutbetänkande i mars 2018. Utredningen utvecklade kommissionens förslag och menade att ett professionsprogram ger en systematik och struktur för utveckling av lärares och rektorers kompetens.<sup>173</sup>

Utgångspunkten för programmet är, enligt utredningen, att lärare och rektorer ska vara drivande aktörer för utvecklingen. Programmet är tänkt att vara ett redskap för att professionerna ska kunna synliggöra och driva utvecklingen av yrkesskicklighet och bidra till att ge lärare och rektorer förutsättningar för att ta professionellt ansvar.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*. SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

<sup>173</sup> SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

<sup>174</sup> Ibid.

Professionsprogrammet föreslogs bestå av tre delar:

1. En kompetensutvecklande del som innebär kontinuerlig kompetensutveckling genom hela yrkeslivet, för lärare primärt inriktad på att utveckla undervisningen och undervisningsskickligheten.
2. En del där lärares och rektorers kompetens bekräftas nationellt. Utredningen föreslog fyra nationellt reglerade kompetensnivåer för lärare och förskollärare: legitimerad lärare, erfaren lärare, meriterad lärare och särskilt meriterad lärare. För rektorer föreslogs två nivåer: rektor och meriterad rektor.
3. En del som möjliggör att använda kompetens strategiskt, det vill säga att de skickligaste lärarna och rektorerna kan användas där de gör störst nytta för eleverna och för att utveckla professionen.<sup>175</sup>

Det ingick inte i utredningens uppdrag att föreslå vilken organisation eller myndighet som ska ansvara för professionsprogrammet. Denna fråga hanterades i stället av 2017 års skolmyndighetsutredning.

#### *2017 års skolmyndighetsutredning*

Skolmyndighetsutredningen som lämnade sitt betänkande i juni 2018 föreslog en sammanhållen skolmyndighet. I den nya myndigheten föreslogs att granskande och stödjande uppgifter skulle hänga samman samt att specialpedagogiskt stöd skulle samordnas med annat stöd. Den nya skolmyndigheten skulle ha tio regionkontor.<sup>176</sup>

Vid sidan av den nya myndigheten föreslog utredningen att ett institut för professioner i skolväsendet skulle inrättas. Inom institutet skulle bland annat professionsprogrammet finnas.<sup>177</sup>

#### *Utbildningsdepartementets promemoria om professionsprogram*

Med utgångspunkt i Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner och 2017 års skolmyndighetsutredning presenterade Utbildningsdepartementet i juli 2021 en promemoria

---

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>177</sup> Ibid.



om ett professionsprogram. Programmet föreslogs nu bestå av två delar, i stället för tre som tidigare hade föreslagits:

1. En nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare. Utbudet kan bestå av såväl befintliga som nya insatser.
2. Ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare. Två meriteringsnivåer föreslogs: meriterad lärare och särskilt meriterad lärare.<sup>178</sup>

Enligt promemorian föreslogs Skolverket vara den myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för professionsprogrammet. För att säkra professionernas inflytande föreslogs också att det inom Skolverket ska finnas ett särskilt organ benämnt Rådet för professioner i skolväsendet. Rådet ska bestå av företrädare för professionerna, huvudmän, universitet och högskolor samt Skolverket. Syftet är att vara rådgivande och bistå Skolverket bland annat vad gäller att

- identifiera kompetensutveckling som ska erbjudas inom ramen för professionsprogrammet
- ta fram kriterier för meritering
- undersöka om meriteringssystemet kan utvecklas och eventuellt lämna sådana förslag
- följa upp användningen och kvaliteten i professionsprogrammets samlade utbud av kompetensutveckling.<sup>179</sup>

Enligt promemorian ska bestämmelserna om det nationella professionsprogrammet träda i kraft den 1 juli 2023.<sup>180</sup>

I budgetpropositionerna för 2020,<sup>181</sup> 2021<sup>182</sup> och 2022<sup>183</sup> har regeringen avsatt medel för att förbereda och implementera professionsprogrammet och Rådet för professioner i skolväsendet. Regeringen har också gjort bedömningen att professionsprogrammet bör införas steg för steg. Som ett första steg avser regeringen att etablera

---

<sup>178</sup> Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. PM 2021-07-29. U2021/03373.

<sup>179</sup> Ibid.

<sup>180</sup> Ibid.

<sup>181</sup> Prop. 2019/20:1 *Budgetproposition för 2020*.

<sup>182</sup> Prop. 2020/21:1 *Budgetproposition för 2021*.

<sup>183</sup> Prop. 2021/22:1 *Budgetproposition för 2022*.

en struktur för kompetensutveckling och tillsätta Rådet för professioner i skolväsendet. Dessa delar kräver inte reglering i lag. Samtidigt är regeringens ambition att ta fram och besluta om ny lagstiftning som rör professionsprogrammet i sin helhet, det vill säga även ett nationellt meriteringssystem.<sup>184</sup>

Regeringen lade i juni 2022 fram en lagrådsremiss med förslag om det nationella professionsprogrammet.<sup>185</sup> I lagrådsremissen föreslogs att professionsprogrammet ska bestå av samma två delar som i Utbildningsdepartementets promemoria. Datumet för ikraftträdande ändrades dock jämfört med promemorians förslag. Enligt lagrådsremissen ska professionsprogrammet träda i kraft den 1 juli 2024 (i stället för samma datum 2023). När detta betänkande gick i tryck hade riksdagen ännu inte tagit ställning till förslagen.

### *Uppdrag till Skolverket om professionsprogram*

Skolverket har haft i uppdrag att genomföra insatser för att förbereda det nationella professionsprogrammet.<sup>186</sup> Uppdraget redovisades i mars 2022. Insatserna innefattade bland annat att Skolverket i samarbete med lärosäten påbörjade två uppdragsutbildningar: en mentorsutbildning för en kvalitativ introduktionsperiod och en rekryteringsutbildning för blivande rektorer. Därutöver utformade Skolverket en kompetensutvecklingsinsats i praktisk organisation och arbetsmiljö för rektorer. En annan insats för att förbereda professionsprogrammet var att det inrättades ett statsbidrag för att främja forskning och utvecklingsarbete i skolväsendet.<sup>187</sup>

Skolverket fick i juni 2022 ytterligare ett uppdrag om professionsprogrammet. Myndigheten ska bland annat ta fram innehåll i en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare samt undersöka hur villkoren för en meriteringsnivå benämnd ”erfaren” för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare skulle kunna konstrueras. Uppdraget ska redovisas senast den

---

<sup>184</sup> Utbildningsdepartementet (2022): *Svar på fråga 2021/22:738 av Annika Hirvonen (MP) om professionsprogram*. Skolministern, till riksdagen. U2022/00170.

<sup>185</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

<sup>186</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk. 2020-12-17. U2018/01224 (delvis). U2020/05328. U2020/06608 (delvis).

<sup>187</sup> Skolverket (2022): *Insatser för fortsatta förberedelser av de framtida professionsprogrammen*. Redovisning av regeringsuppdrag. 2022-03-09. Dnr 2022:309.

1 oktober 2023.<sup>188</sup> I juni 2022 beslutade regeringen också om att inom Skolverket inrätta Rådet för professioner i skolväsendet. Regleringen av rådet trädde i kraft den 1 oktober 2022.<sup>189</sup>

### *Utredningen om en mer likvärdig skola*

I april 2020 lade Utredningen om en mer likvärdig skola fram sitt betänkande. Utredningen hade inte i uppdrag att föreslå en grundläggande förändring av ansvaret för den svenska skolan men kunde konstatera att det finns ett behov av att diskutera frågan. I stället lämnade utredningen förslag som rymms inom nuvarande system och angav att dessa skulle uppfattas som ett sista försök att åstadkomma förbättringar med befintlig modell vad gäller likvärdighet och kvalitet. Alternativet till att implementera förslagen var, enligt utredningen, att i grunden förändra ansvarstagandet för skolan. Generellt såg utredningen ett behov av två rörelser vad gäller styrningen av skolan. Det handlade dels om en rörelse från det lokala beslutsfattandet till en mer central nivå för att stärka den generella kompetensen och likvärdigheten, dels om en rörelse från politisk styrning till en styrning som i högre grad vilar på de professionellas kunskap för att bibehålla och öka kvaliteten och resultaten.<sup>190</sup>

Utredningen om en mer likvärdig skola föreslog bland annat att:

- Skolverket bör etablera en regional närvaro för att säkerställa ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen i varje region samt fungera rådgivande och stödjande.
- Det ska finnas ett nationellt skolvalssystem för alla kommunala och fristående skolor. Skolverket ska ansvara för detta genom den regionala organisation som utredningen föreslog.
- Huvudmän och skolor ska verka för en allsidig social sammansättning av elever.
- En elev ska placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om det inte finns plats för alla sökande ska ett urval göras enligt urvalsgrunder som anges i skollagen.

<sup>188</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.

<sup>189</sup> 32 a § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

<sup>190</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

- Staten bör ta ett tydligare ansvar för att undervisningen i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan ska vara likvärdig och kompensatorisk.
- Staten bör använda finansiella styrmedel i syfte att minska skillnader mellan kommuner och andra huvudmän samt för att säkra en socioekonomisk kompensation mellan huvudmän.
- Flera av de riktade statsbidragen ska slås samman till ett sektorsbidrag för skolan och att ytterligare resurser ska tillföras.
- Staten bör på sikt ta ett större ansvar för skolans finansiering. Detta bör ske genom ett större statligt sektorsbidrag som är socioekonomiskt viktat.
- Hemkommuner ska göra ett avdrag i sina bidrag till enskilda huvudmän för de merkostnader hemkommunerna har eftersom de dels ska erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ska ha beredskap att ta emot nya elever.<sup>191</sup>

Under våren 2022 lade regeringen fram två propositioner, den ena om hemkommuners bidrag till enskilda huvudmän och den andra om skolvalet.

I propositionen Ökad likvärdighet för skolhuvudmän föreslog regeringen, i likhet med Utredningen om en mer likvärdig skola, att hemkommuner ska göra ett avdrag i bidragen till enskilda huvudmän. Det här gäller skolformerna förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Avdraget ska motsvara de merkostnader som hemkommunerna har utifrån sitt ansvar att anordna utbildning för alla barn i kommunen. I samma proposition gick regeringen vidare med ett förslag som grundar sig på Skolkostnadsutredningen.<sup>192</sup> Regeringen föreslog att det grundbelopp som hemkommunen betalar ut till enskilda huvudmän ska bestå av dels en basersättning, dels en strukturersättning som ska fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov. Nuvarande tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd ska finnas kvar som i dag. Det här gäller skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola samt fritidshem. Skollagsändringarna

---

<sup>191</sup> Ibid.

<sup>192</sup> SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*

som föreslogs i propositionen var planerade att träda i kraft den 1 juli 2022 och tillämpas från 2024.<sup>193</sup>

I propositionen Ett mer likvärdigt skolval föreslog regeringen att huvudmän för förskoleklass och grundskola aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter, ett förslag som också hade lagts fram av Utredningen om en mer likvärdig skola. Regeringen föreslog också, i likhet med utredningen, att urvalsgrunder för placering och mottagande vid skolenheter med såväl kommunal som enskild huvudman ska regleras i skollagen. I och med detta skulle kötid som urvalsgrund inte längre vara tillåtet. Även i propositionen om skolvalet gick regeringen vidare med förslag som kom från Skolkostnadsutredningen.<sup>194</sup> Här gällde det etablering av fristående skolor. Regeringen föreslog att kommuner ska vara skyldiga att yttra sig över ansökningar om godkännande av enskilda huvudmän. Dessutom föreslog regeringen att Skolinspektion särskilt ska beakta alla elevers rätt till en likvärdig utbildning när de bedömer om en etablering av en fristående skola kommer att innebära påtagliga negativa följder. Bestämmelserna om en allsidig social sammansättning och urvalsgrunder föreslogs träda i kraft den 1 juli 2023, och det som gäller urval var tänkt att tillämpas från höstterminen 2024. Skollagsändringarna om etablering av fristående skolor var planerade att träda i kraft den 3 januari 2023.<sup>195</sup>

I riksdagsbehandlingen av ovanstående två propositioner avslogs dock regeringens förslag, så ingen förändring är planerad.<sup>196</sup> Endast i ett avseende sade riksdagen sade ja till regeringens förslag och det gällde urvalsgrunder för resursskolor i propositionen om skolvalet.<sup>197</sup>

När det gäller ett gemensamt skolvalssystem gav regeringen i juni 2022 Skolverket i uppdrag att lämna förslag på ett sådant för förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Enligt uppdraget ska systemet utgå från nuvarande principer för urval. Skolverket ska redovisa uppdraget senast den 1 september 2023.<sup>198</sup>

---

<sup>193</sup> Prop. 2021/22:161 *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän.*

<sup>194</sup> SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*

<sup>195</sup> Prop. 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval.*

<sup>196</sup> Bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362. Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.

<sup>197</sup> Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.

<sup>198</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem.* Regeringsbeslut 2022-06-30. U2022/02561.

*Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola*

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola hade bland annat i uppdrag att se över ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och andra aktörer när det gäller planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Utredningens betänkande presenterades i juni 2020. Följande förslag var några av dem som lades fram och var tänkta att genomföras i ett första steg:

- Utbudet av utbildning i gymnasieskolan ska beslutas med hänsyn till elevernas efterfrågan och behoven på arbetsmarknaden. Detta ska gälla såväl kommunala som enskilda huvudmän.
- Kommuner ska samverka med andra kommuner när det gäller planering, dimensionering och erbjudande av utbildning inom gymnasieskolan, eftersom det behövs ett regionalt perspektiv på dessa frågor. En kommun avgör själv vilka andra kommuner man samverkar med. Enligt utredningen skulle det bli ett för stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen om staten beslutade om kommunala samverkansområden. Det ska inte finnas krav på enskilda huvudmän att ingå i en tvingande samverkan med kommunerna, men sådan samverkan kan ske på frivillig basis.
- En hemkommun är skyldig att erbjuda ungdomar i kommunen ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar. I bedömningen av detta får kommunen, enligt utredningens förslag, även ta hänsyn till utbildningar som erbjuds av enskilda huvudmän med skolenheter som ligger i kommunen eller inom samverkansområdet.
- Enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud av utbildningar genom att Skolinspektionen vid prövning av ansökningar om nya godkännanden ska ta hänsyn till elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov.
- Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag om behovet av gymnasial utbildning som ett stöd till huvudmännen och föra dialoger med huvudmännen om utbudet av utbildning. Den geografiska avgränsningen för planeringsunderlagen bör som huvudregel följa länens avgränsningar.

- Det ska finnas regionala branschråd för gymnasieskolans och gymnasiesärskolans yrkesutbildning som kommunerna ska ansvara för. Branschråden ska bidra med att bedöma arbetsmarknadens behov inom samverkansområdet.
- Alla huvudmän i gymnasieskolan, såväl kommunala som enskilda, ska ingå i en gemensam antagningsorganisation som omfattar alla skolenheter inom minst ett samverkansområde.<sup>199</sup>

I ett andra steg föreslog Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola att Skolverket ska besluta om regionala ramar för utbudet av utbildningar på gymnasial nivå. Detta ska göras utifrån en bedömning av elevernas efterfrågan samt av arbetsmarknadens behov både regionalt och nationellt. Här såg utredningen alltså att det behövdes ett ökat statligt inflytande, bland annat för att stävja den nuvarande konkurrenssituationen om elever, få en effektivare resursanvändning och säkerställa tillräckligt stora elevunderlag för att kunna upprätthålla ett allsidigt utbud av utbildningar. Utredningen föreslog också, i ett andra steg, att det ska införas en möjlighet att fritt söka yrkesutbildning inom komvux på gymnasial nivå som erbjuds inom det primära samverkansområde som den sökande är hemmahörande i.<sup>200</sup>

När det gäller skolmyndigheterna gjorde utredningen bedömningen att om regeringen skulle välja att förstärka deras regionala närvaro så borde det kunna bidra till att stödja och stärka en regional infrastruktur för samverkan angående planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning.<sup>201</sup>

Regeringen lade i mars 2022 fram en proposition med utgångspunkt i utredningens förslag. I propositionen föreslogs bland annat följande:

- Utbudet såväl av utbildning i gymnasieskolan som av yrkesutbildning inom komvux på gymnasial nivå ska beslutas med hänsyn till ungdomarnas och de vuxnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. I gymnasieskolan ska detta gälla för både kommunala och enskilda huvudmän.

---

<sup>199</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

<sup>200</sup> Ibid.

<sup>201</sup> Ibid.

- Kommuner ska samverka med minst två andra kommuner i frågor som rör planering, dimensionering och erbjudande av utbildning inom gymnasieskolan och komvux på gymnasial nivå. Kravet på samverkan ska inte omfatta enskilda huvudmän.
- Vid bedömningen av om ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar erbjuds får kommunen även ta hänsyn till utbildningar som erbjuds av enskilda huvudmän med skolenheter i kommunen eller inom samverkansområdet.
- För att en enskild huvudman för en gymnasieskola ska kunna bli godkänd krävs att utbildningen bidrar till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov.
- En kommun ska erbjuda all yrkesutbildning som anordnas av huvudmännen i det primära samverkansområdet inom komvux på gymnasial nivå och det ska vara möjligt att fritt söka till sådan utbildning inom det primära samverkansområde man bor i (så kallad frisök).
- Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag som stöd för planering, dimensionering och erbjudande om gymnasial utbildning.<sup>202</sup>

Utredningens förslag om regionala branschråd och en gemensam antagningsorganisation gick regeringen inte vidare med i propositionen. Regeringen gick inte heller vidare med förslaget att Skolverket ska besluta om regionala ramar för utbudet av utbildningar på gymnasial nivå, något som utredningen föreslog i ett andra steg.<sup>203</sup>

Enligt propositionen ska skollagsändringarna träda i kraft den 1 juli 2023 och tillämpas på utbildning som påbörjas 2025.<sup>204</sup> Propositionen röstades igenom i riksdagen.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.*

<sup>203</sup> Ibid.

<sup>204</sup> Ibid.

<sup>205</sup> Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.



*Uppdrag till Skolverket om regionala planeringsunderlag*

I sitt regleringsbrev för 2021 fick Skolverket i uppdrag att föreslå hur regionala planeringsunderlag kan utformas för att kunna stödja huvudmän inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux i deras planering och dimensionering av gymnasial utbildning.<sup>206</sup> Uppdraget redovisades den 31 mars 2022.

Skolverket föreslog att län bör utgöra den huvudsakliga regionala indelningen för planeringsunderlagen. I de tre största länen menade myndigheten att flera delregionala planeringsunderlag bör tas fram. Planeringsunderlagen bör, enligt redovisningen, tas fram vart tredje år. I denna föreslagna treårscykel skulle Skolverket ta fram planeringsunderlag för samtliga län det första året, bedriva kvalitetsdialoger det andra året och inleda arbetet med att revidera planeringsunderlaget det tredje året. Huvudmännen fattar i samverkan beslut om utbudet av utbildningar och om var utbildningarna ska erbjudas. Skolverkets planeringsunderlag är verktyg för dessa beslut. Enligt förslaget ska planeringsunderlagen bland annat innehålla information om det regionala utbudet av gymnasial utbildning, uppgifter om elevers efterfrågan av utbildning, uppgifter om vad elever gör efter avslutad utbildning, prognoser om arbetsmarknadens kompetensbehov samt Skolverkets bedömningar av vilka förändringar som behöver göras i utbildningsutbudet.<sup>207</sup>

Den 1 augusti 2022 trädde en ny bestämmelse i kraft i Skolverkets instruktion. Myndigheten ska kontinuerligt utarbeta regionala planeringsunderlag som behövs till stöd för huvudmännens planering, dimensionering och erbjudande av utbildning. Bestämmelsen gäller för gymnasieskolans nationella program, gymnasieskolans introduktionsprogram programinriktat val och yrkesintroduktion, gymnasiesärskolans nationella program samt yrkesinriktad komvux på gymnasial nivå.<sup>208</sup> De första planeringsunderlagen ska finnas tillgängliga senast den 31 oktober 2023.<sup>209</sup>

---

<sup>206</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk. 2020-12-17. U2018/01224 (delvis). U2020/05328. U2020/06608 (delvis).

<sup>207</sup> Skolverket (2022): *Underlag för planering och dimensionering av utbildning. Redovisning av uppdrag om regionala planeringsunderlag om behov av gymnasial utbildning*. 2022-03-31. Dnr 2021:501.

<sup>208</sup> 6 a § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

<sup>209</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om regionala planeringsunderlag*. Regeringsbeslut 2022-08-25. U2022/01595. U2022/02828.

*Jämlikhetskommissionen*

Jämlikhetskommissionen, som lämnade sitt betänkande i juli 2020, föreslog att en starkare statlig närvaro skulle inriktas på

- att stödja kommunerna i att förverkliga de nationella målen för utbildningspolitiken
- att bistå i att administrera ett skolval som skulle göras gemensamt för offentliga och fristående skolor
- att säkerställa att det kompensatoriska uppdraget kan fullgöras på kommunal nivå genom adekvata resursförstärkningar till skolor med mindre gynnsamma förutsättningar
- en utvecklad tillsyn.<sup>210</sup>

Vidare menade Jämlikhetskommissionen att ett starkare statligt ansvar förutsätter en myndighet med en regional organisation som länk mellan den centrala nivån och den lokala skolmiljön. Rekommendationen var att detta organisatoriskt skulle komma till uttryck genom en regionalisering av Skolverket.<sup>211</sup>

Vad gäller skolans finansiering ansåg kommissionen att ett rimligt första steg skulle vara att slå ihop de nuvarande riktade statsbidragen till ett samlat bidrag och förstärka detta. På längre sikt vore det, enligt kommissionen, naturligt att återinföra det sektorsbidrag till skolan som fanns mellan 1991 och 1993 (se kapitel 6). Kommissionen gav också rekommendationer om hur resurser till skolorna skulle fördelas.<sup>212</sup>

*Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel*

I augusti 2021 lämnade Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel sitt slutbetänkande. De föreslog bland annat följande som innebär ett starkare statligt ansvar:

- En läromedelsnämnd ska inrättas vid Skolverket som ett rådgivande organ. Nämnden ska ha i uppdrag att bevaka, samla och sprida information om läromedel samt tillföra Skolverket sakkunskap och ta fram kvalitetskriterier för läromedel.

---

<sup>210</sup> SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*.

<sup>211</sup> Ibid.

<sup>212</sup> Ibid.

- Skolverket ska få i uppdrag att kontinuerligt fördela ett statligt produktionsstöd för att stärka utbudet av läromedel och lärarhandledningar inom områden där det råder brist, samt för att ta fram läromedel och lärarhandledningar av särskild god kvalitet.<sup>213</sup>

Dessutom gjorde utredningen bedömningen att vi, inom ramen för den här utredningens arbete, bör analysera förutsättningarna för statlig finansiering av läromedel.<sup>214</sup>

### OECD

En av Skolkommissionens utgångspunkter var de rekommendationer OECD gav 2015 för det svenska skolsystemet. Enligt OECD behövde Sverige bland annat

- se över skolans finansiering samt skolvalssystemet
- skapa ett nationellt institut för frågor om rekrytering och professionsutveckling för lärare och skolledare
- göra lärar- och skolledaryrkena mer attraktiva
- sätta upp ett antal prioriteringar för utvecklingen av det svenska skolsystemet och ta fram en nationell skolutvecklingsstrategi
- stärka skolornas självvärdering genom att utarbeta ett antal gemensamma kvalitetsindikatorer
- ändra Skolinspektionens roll till att ta mer ansvar för skolornas utveckling.<sup>215</sup>

År 2019 återkom OECD till flera av rekommendationerna, bland annat gällande finansieringen, skolvalet och läraryrkets attraktivitet. Nu betonades också behovet av att stärka skolans centrala styrning. Detta skulle enligt OECD göras genom att utveckla en regional struktur för den nationella myndighetsnivån.<sup>216</sup>

---

<sup>213</sup> SOU 2021:70 *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap*.

<sup>214</sup> Ibid.

<sup>215</sup> OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*.

<sup>216</sup> OECD (2019): *OECD Economic Surveys: Sweden 2019*.

### *Uppdrag till Skolverket om regionalisering och kvalitetsdialoger*

OECD, liksom flera utredningar, har alltså föreslagit att Skolverket bör ha en regional organisation. I september 2021 fick Skolverket ett uppdrag att inrätta regionala kontor. Inrättandet har inletts under 2022. Därigenom är arbetet med en ökad statlig närvaro på regional nivå påbörjat.<sup>217</sup> I februari 2022 presenterade Skolverket de orter som ska få kontor:

- Härnösand, Malmö, Luleå och Solna under 2022
- Umeå, Gävle, Växjö och Örebro under 2023
- Göteborg och Linköping under 2024.<sup>218</sup>

I uppdraget ingår även att Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten gemensamt ska erbjuda återkommande kvalitetsdialoger med såväl kommunala som enskilda huvudmän. Dialogerna har också inletts under 2022. Skolverkets nya regionala kontor genomför dem tillsammans med Specialpedagogiska skolmyndighetens befintliga regionala kontor. Regeringen ser dessa kvalitetsdialoger som en viktig del i ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan.<sup>219</sup>

## **Det statliga huvudmannaskapet för specialsolan och sameskolan har diskuterats efter kommunaliseringen**

### **Specialskolan**

Huvudmannaskapet för specialsolan har varit statligt sedan slutet av 1930-talet. I början av 1980-talet konstaterade regeringen och riksdagen att det inte fanns någon anledning att förändra huvudmannaskapet för specialsolan.<sup>220</sup> Trots att grundskolan kommunaliserades 1991 förblev alltså specialsolan statlig.

---

<sup>217</sup> Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

<sup>218</sup> Skolverket (2022): *Skolverket inrättar kontor på 10 orter*. Pressmeddelande. 2022-02-24. [www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022-02-24-skolverket-inrattar-kontor-pa-10-orter](http://www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022-02-24-skolverket-inrattar-kontor-pa-10-orter) (hämtad 2022-02-25).

<sup>219</sup> Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

<sup>220</sup> Prop. 1980/81:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1981/82*. Bet. 1980/81:UbU25, rskr. 1980/81:332.

Frågan om ett ändrat huvudmannaskap för specialskolan återkom sedan i slutet av 1990-talet. Den så kallade Funkis-utredningen föreslog då att specialskolan skulle upphöra som egen skolform. Utbildningen för döva och hörselskadade barn och ungdomar skulle, enligt utredningen, ske vid fem teckenspråkiga grundskolor med ett kommunalt huvudmannaskap samt vid Åsbackaskolan, som skulle behålla ett statligt huvudmannaskap.<sup>221</sup> I propositionen som följde på utredningen föreslog dock regeringen att huvudmannaskapet för specialskolan skulle vara fortsatt statligt. Som motiv för detta framförde regeringen att den undervisning och kommunikation som specialskolorna erbjöd inte skulle kunna mötas av den kommunala grundskolan.<sup>222</sup>

Utredningen om statliga specialskolor undersökte också 2006–2007 vem som skulle vara huvudman för specialskolan. Men de lämnade inget förslag om att förändra det statliga huvudmannaskapet.<sup>223</sup>

I 2017 års skolmyndighetsutredning föreslogs att specialskolorna inte längre skulle ha ett statligt huvudmannaskap, utan få nya huvudmän i form av de kommuner där skolorna är belägna. Avsikten med detta var, enligt utredningen, att samma typ av huvudmannaskap för grundskolan, grundsärskolan och specialskolan skulle gynna elevernas utveckling. Det skulle också förenkla samarbeten när det gällde såväl elever och deras möjligheter till utbyte och samspel som personalens möjligheter till erfarenhetsutbyte. Samma typ av huvudmannaskap förväntades också, som utredningen uttryckte det, bidra till lika villkor för rektorer och lärare i olika skolformer. Som ett alternativ till ett kommunalt huvudmannaskap för specialskolan angav utredningen möjligheten att åter inrätta en statlig myndighet som skulle få i uppdrag att vara huvudman för specialskolorna.<sup>224</sup> Ingen förändring har dock skett med anledning av utredningsförslagen.

---

<sup>221</sup> SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

<sup>222</sup> Prop. 1998/99:105 *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd*.

Bet. 1999/2000:UbU4, rskr. 1999/2000:14.

<sup>223</sup> SOU 2007:30 *Två nya statliga specialskolor*. SOU 2007:87 *Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder*.

<sup>224</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

## Sameskolan

Även sameskolan är en statlig skolform. Det statliga huvudmannaskapet och ansvaret för sameskolan diskuterades också under 1990- och 2000-talen. I en proposition i början av 1990-talet angav regeringen att det inte var självklart att samiska skolor skulle ha staten som huvudman, utan att samerna själva skulle kunna driva sameskolor som fristående skolor.<sup>225</sup> Men detta förslag togs inte vidare vid detta tillfälle. Däremot föreslog 1999 års skollagskommitté att även sameskolor, efter godkännande från Skolverket, skulle kunna ha enskilda huvudmän.<sup>226</sup> Samma slutsats lyftes fram i en departementspromemoria 2009.<sup>227</sup> Detta förslag genomfördes inte eftersom regeringen ansåg att sameskolan (liksom specialskolan) är en skolform med specifika särdrag där ett statligt huvudmannaskap är motiverat.<sup>228</sup>

## Utvärderingar av kommunaliseringsreformen

I detta avsnitt redogör utredningen för utvärderingar som har gjorts av kommunaliseringsreformen, främst från Utredningen om skolans kommunalisering. Mellan åren 2012 och 2014 utvärderade Utredningen om skolans kommunalisering om målen med kommunaliseringen, det vill säga att uppnå en högre effektivitet och förbättrad kvalitet i skolan genom decentralisering till medborgare och pedagogisk personal, uppnåddes. Dessutom undersökte utredningen kommunaliseringens effekter på elevernas kunskapsresultat, läraryrkets status, lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter samt likvärdigheten i skolväsendet.<sup>229</sup>

## Det fanns brister i implementeringen av kommunaliseringen

Enligt Utredningen om skolans kommunalisering fungerade implementeringen av kommunernas nya ansvar för skolan inte som det var avsett. Kommunerna, rektorerna och lärarna fick för kort tid att förbereda sig på sin nya uppgift och i många kommuner saknades kunskap om hur den nya decentraliserade styrmodellen var tänkt att fun-

---

<sup>225</sup> Prop. 1992/93:32 *Samerna och samisk kultur m.m.*

<sup>226</sup> SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet.*

<sup>227</sup> Ds 2009:25 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

<sup>228</sup> Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

<sup>229</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*

gera. Staten, i form av Skolverket, stöttade inte heller huvudmännen, rektorerna och lärarna på ett ändamålsenligt sätt menade utredningen.<sup>230</sup>

I kapitel 9 finns en utförligare beskrivning av implementeringen av kommunaliseringen.

### **Svaga offentliga finanser ledde till besparingar samtidigt som kommunaliseringen genomfördes**

Genom kommunaliseringen fick kommunerna och rektorerna en ökad möjlighet att styra över skolan. Detta underlättade, enligt Utredningen om skolans kommunalisering, för kommunerna att genomföra de besparingar inom skolan som den ekonomiska krisen krävde. Lärartätheten minskade, främst till följd av att lärarorganisationen hölls relativt intakt samtidigt som elevkullarna blev väsentligt större under 1990-talet. Avregleringen av nationella regler som bland annat styrde organisation, tjänstetillsättning och resursfördelning bidrog också till att möjliggöra besparingar och omstruktureringar.<sup>231</sup>

Redan i slutet av 1980-talet redovisade den kommunala sektorn ett samlat driftunderskott. När arbetslösheten tilltog i början av 1990-talet ökade underskottet successivt under tidsperioden 1991–1994. Därefter förbättrades efterhand kommunernas finanser och 1997 redovisade sektorn totalt sett återigen ett överskott.<sup>232</sup>

De besparingar och kostnadseffektiva åtgärder som genomfördes var naturliga med tanke på de svaga offentliga finanserna i början av 1990-talet. Således var kommunaliseringen, enligt Utredningen om skolans kommunalisering, lyckosam i det att den möjliggjorde en skola som kostade mindre per elev.<sup>233</sup> Samtidigt var neddragningarna så kraftiga att de påverkade utbildningens och undervisningens kvalitet.

---

<sup>230</sup> Ibid.

<sup>231</sup> Ibid.

<sup>232</sup> Utbildningsdepartementet (2009): *Förändrade förutsättningar för utbildnings- och forskningspolitiken mot bakgrund av den internationella finanskrisen*. PM 2009-01-14.

<sup>233</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

## Genom kommunaliseringen stärktes medborgarnas och elevernas inflytande över skolan

Genom kommunaliseringen stärktes medborgarnas och elevernas inflytande över skolan, enligt Utredningen om skolans kommunalisering. Kommunaliseringen medförde också att skolans organisation och undervisningens innehåll lättare kunde anpassas till lokala förhållanden, vilket ökade det medborgarinflytande som utövas via den lokala representativa demokratin. Även föräldrar och elever bjöds in att påverka skolans utformning i större utsträckning än tidigare.<sup>234</sup>

Ett syfte med kommunaliseringen var just att öka medborgar-, föräldra- och elevinflytandet. Enligt Utredningen om skolans kommunalisering har detta alltså uppnåtts. Det beror inte bara på kommunaliseringen utan även på de andra reformer som genomfördes vid samma tid, särskilt friskolereformen och valfrihetsreformen. Utredningen konstaterar dock att det förstärkta inflytandet i viss utsträckning skedde på bekostnad av rektorernas och lärarnas inflytande, vilket också var en del av avsikten.<sup>235</sup>

Samtidigt pekar Hem och Skola på att det organiserade föräldrainflytandet försvagades efter kommunaliseringen. I mitten av 1980-talet hade Hem och Skola närmare 2 000 föräldraföreningar. Den utveckling som skedde efter kommunaliseringen var dels att föräldrainflytandet gjordes till en lokal fråga – varje skola skulle ha ett eget föräldraråd. Dels behövde Hem och Skola nu förhandla med var och en av kommunerna i stället för som tidigare med staten som sammanhållen huvudman. Resultaten blev att Hem och Skola förlorade både inflytande och medlemmar.<sup>236</sup>

## Det råder delade meningar om kommunaliseringen är orsaken till skolans försämrade kunskapsresultat

Kunskapsresultaten i svensk skola har förändrats över tid (se avsnitt 2.3.1). I samband med kommunaliseringen ses en nedgång i resultat och först på senare tid har kurvan börjat vända uppåt igen. Det råder delade meningar om huruvida denna försämring kan förklaras av kommunaliseringen eller inte.

---

<sup>234</sup> Ibid.

<sup>235</sup> Ibid.

<sup>236</sup> Hem och skola: *Vår historia*. Webtext. <https://hemochskola.se/sv/vår-historia/> (hämtad 2022-02-24).



I avsnitt 2.4 beskriver utredningen dessa olika uppfattningar. Där framgår att Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) menar att det inte är belagt att kommunaliseringen var orsaken till kunskapsstappet i svensk skola. Enligt IFAU ser resultatnedgången ut att ha påbörjats redan innan kommunaliseringen och andra skolreformer på 1990-talet. Men den nedåtgående trenden fortsätter genom hela reformperioden och IFAU kan därför inte utesluta att trenden påverkats av förändringar till följd av dessa reformer. Utöver kommunaliseringen i sig pekar IFAU på andra förändringar som kan ha bidragit till försämrade resultat i grundskolan. En sådan är bytet av betygssystem. Nu kan elever bli underkända eller lämna skolan utan betyg. Elever som inte har fullständiga slutbetyg från grundskolan blir inte heller behöriga till gymnasieskolan. Vidare konstaterar IFAU att spridningen i elevers skolresultat i grundskolan har ökat sedan slutet av 1980-talet. Detta kan, enligt IFAU, delvis kopplas till 1990-talets skolreformer. Införandet av ett skolvalssystem, tillsammans med en ökad boendesegregation, har inneburit att skolan blivit mer segregerad med avseende på elevernas bakgrund menar IFAU.<sup>237</sup>

Forskarna Jan-Eric Gustafsson, Sverker Sörilin och Jonas Vlachos däremot ifrågasätter IFAU:s slutsats att de svenska grundskoleresultaten började falla före 1990-talet. De fastställer i stället tidpunkten för resultatförsämringarna i skolan till en bit in på 1990-talet vad gäller läsprestationer och tidigt under 2000-talet vad gäller matematikprestationer.<sup>238</sup>

Utredningen om skolans kommunalisering menar att kommunaliseringen kan förklara nedgången i kunskapsresultaten. Enligt utredningen användes mål- och resultatstyrningen för att höja ambitionsnivån för skolan i och med att alla elever skulle få den hjälp och det stöd de behövde för att nå godkända betyg. Trots ambitionshöjningen konstaterar utredningen att kunskapsresultaten i flera ämnen försämrades efter kommunaliseringen, och att reformen bidrog till detta. Kommunaliseringen bidrog även till en minskad likvärdighet i betydelsen större spridning av elevernas kunskapsresultat. Förklaringen från utredningen är att staten och kommunerna inte gav lärarna nöd-

---

<sup>237</sup> Holmlund, Helena m.fl. (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2014:25.

<sup>238</sup> Gustafsson, Jan-Eric, Sörilin, Sverker & Vlachos, Jonas (2016): *Policyidéer för svensk skola*. SNS Förlag.

vändiga arbetsförutsättningar. Decentraliseringen och avregleringen blev för svåra att hantera för huvudmän, rektorer och lärare. Den alltför omfattande delegationen från staten och oförmågan hos många kommuner och hos skolans professionella att axla detta ansvar bidrog, enligt utredningen, till försämringen i resultat och likvärdighet.<sup>239</sup>

Även 2015 års skolkommision gjorde bedömningen att utformningen och genomförandet av 1990-talets decentralisering och avreglering på skolområdet var en orsak till de fallande kunskapsresultaten.<sup>240</sup>

### Kommunaliseringen påverkade lärares och rektors arbetsituation

Utredningen om skolans kommunalisering pekar på att kommunaliseringen på flera sätt försämrade lärarnas arbetsituation. Enligt utredningen har kommunaliseringen bidragit till att den externa kontrollen över lärarna ökat, att den arbetstid som lärarna själva disponerar begränsats samt att den lärardrivna fortbildningen minskat och ändrat inriktning bort från ämnesfördjupning. Inte heller fick lärarna tillräckligt med tid och utbildning för att kunna hantera de systemförändringar som skedde i början av 1990-talet. I praktiken blev det därför, menar utredningen, svårt för lärarprofessionen att tillvarata det ökade handlingsutrymme som kommunaliseringen medförde.<sup>241</sup>

Det finns även de som menar att utgången av kommunaliseringen blev att professionens handlingsutrymme i allmänhet försvagades, något som bland annat Johanna Ringarp berört. När kontrollen över lärarprofessionen samtidigt ökade var det inte längre lärarna själva som ensamma hade kontroll över sin verksamhet.<sup>242</sup>

Utredningen om skolans kommunalisering lyfte också fram andra faktorer som påverkat lärarnas arbetsituation. De har fått en markant ökad arbetsbörda, främst till följd av statliga krav på administration och dokumentation. Dessutom var lärarnas löneutveckling under perioden 1997–2012 betydligt sämre än för jämförbara grupper, något

---

<sup>239</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*

<sup>240</sup> SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*

<sup>241</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*

<sup>242</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling.* Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.

som utredningen angav som en orsak till att läraryrket har låg status och att få studenter söker sig till lärarutbildningen.<sup>243</sup>

Även forskning pekar på att lärarnas arbetsvillkor har försämrats i och med de reformer som genomförts sedan början av 1990-talet. Bland annat lyfter Jannike Kjellström, Ylva B Almquist och Bitte Modin fram arbetstiden som en av de faktorer som har påverkats mest. Lärare som ägnar sin arbetstid åt uppgifter som de anser ligger utanför yrkesrollen rapporterar mer ohälsa än andra lärare. Enligt forskarna skulle lärarnas stressnivåer och allmänna hälsotillstånd märkbart kunna förbättras om de i högre utsträckning fick ägna sig åt yrkets centrala arbetsuppgifter, till exempel undervisning av elever.<sup>244</sup> Eva Bejerot, Tina Forsberg Kankkunen och Hans Hasselbladh har studerat hur lärares, skolledares och läkares arbetsmiljö har förändrats över tid. För alla dessa yrkesgrupper har arbetsmiljön förändrats sedan 1990-talets reformer. Tydligast var dock försämringarna för lärarna när det gäller samtliga undersökta aspekter: kravnivån i arbetet, inflytandet på arbetsplatsen och det sociala stödet från närmaste ledning.<sup>245</sup>

Inte bara lärarnas utan också rektorernas arbetsvillkor påverkades av kommunaliseringen. Rektorerna har, precis som lärarna, fått en förhöjd arbetsbörda och otydliga ansvarsvägar. Omsättningen på rektorer har ökat över tid, vilket tyder på att uppdraget har försvårats.<sup>246</sup> Allt fler arbetsuppgifter landar dessutom på rektorn, bland annat beroende på ökade administrativa pålagor, ansvar för större organisationer och ekonomiska påfrestningar.<sup>247</sup> Genom kommunaliseringen skulle även rektorerna ges ett ökat professionellt handlingsutrymme. Men enligt Utredningen om skolans kommunalisering blev det snarare huvudmännen än rektorerna som övertog den roll som staten tidigare haft.<sup>248</sup>

---

<sup>243</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>244</sup> Kjellström, Jannike, Almquist, Ylva B & Modin, Bitte (2016): Lärares arbetsvillkor och hälsa efter 1990-talets skolreformer. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* nr 1/2016.

<sup>245</sup> Bejerot, Eva, Forsberg Kankkunen, Tina & Hasselbladh, Hans (2015): Två decennier av new public management: arbetsmiljön i skola och sjukvård. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* nr 3/2015.

<sup>246</sup> Kjellström, Jannike, Almquist, Ylva B & Modin, Bitte (2016): Lärares arbetsvillkor och hälsa efter 1990-talets skolreformer. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* nr 1/2016.

<sup>247</sup> Bejerot, Eva, Forsberg Kankkunen, Tina & Hasselbladh, Hans (2015): Två decennier av new public management: arbetsmiljön i skola och sjukvård. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* nr 3/2015.

<sup>248</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

## En utförligare kronologisk beskrivning av den äldre historiken för olika skolformer

I detta avsnitt ger utredningen en utförligare kronologisk beskrivning av den äldre historiken där vi redogör för hur styrningen av olika skolformer har sett ut med fokus på den ungefärliga tidsperioden från 1800-talet till 1980-talet. Det här är en utveckling av den sammanfattning som inleder bilagan.

Vi börjar detta avsnitt med att redogöra för folkskolans, läroverkens och yrkesskolans utveckling över tid. Därefter följer en beskrivning av grundskolans införande, som en gemensam obligatorisk skolform för alla. Därmed ersattes det tidigare parallellskolesystemet där barn kunde gå antingen i folkskolan eller i realskolan (som utgjorde en del av läroverken). Vi redogör också för hur den sammanhållna gymnasieskolan infördes liksom den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Därefter redogör vi för utvecklingen över tid för i tur och ordning sameskolan, särskolan, specialskolan, förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

### Folkskolan

#### Ansvar för folkskolan delades inledningsvis mellan kommunerna och kyrkan

År 1842 genomfördes folkskolereformen. I folkskolestadgan reglerades socknarnas skyldighet att inrätta och driva en skola.<sup>249</sup> Folkskolereformen med krav på minst en skola i varje socken bekräftade en process som redan hade startat. Vid denna tid fanns det drygt 1 000 sockenskolor, vilket innebar att närmare hälften av landets drygt 2 000 församlingar hade en skola.<sup>250</sup> Men nu tog staten ett fastare grepp genom att bygga upp en särskild institution för folkundervisningen vid sidan av kyrkans undervisningstradition.<sup>251</sup>

---

<sup>249</sup> Kongl. Maj:ts nådiga stadga angående folk-undervisningen i riket. Gifwen Stockholms Slott den 18 juni 1842.

<sup>250</sup> Lirén, Gösta (1986): *Facklärarna i skolans och arbetsmarknadens perspektiv: en kamp för jämlika villkor. Del 1. 1800–1950*. Svenska Fackläraförbundet (SFL).

<sup>251</sup> Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

Ansvaret för folkskolan handlade till att börja med om en relation mellan staten, kyrkan och socknarna, som ersattes av kommuner 1863. Under många årtionden levde kyrkan och folkskolan i en nära symbios. Vården av folkskolan var en angelägenhet för det så kallade skolrådet, som utsågs av kyrkostämman, och där kyrkoherden var ordförande. År 1905 gavs lärarkåren representationsrätt i skolrådet.<sup>252</sup> Formellt skiljdes kyrkan och folkskolan inte åt förrän på 1930-talet när skolfrågorna togs över av staten och kommunerna.<sup>253</sup> Då beslutade riksdagen att folkskolan skulle skötas av en av kommunalfullmäktige utsedd folkskolestyrelse. I kommuner som inte hade kommunalfullmäktige fortsatte kyrkostämman att utse skolråd med kyrkoherden som ordförande. Kyrkan hade därmed kvar en del makt över skolan ända fram till 1950-talet.<sup>254</sup>

### Statens bidrag till folkskolan var initialt litet

Initialt var statens bidrag till folkskolan litet. Det handlade för det första om ett finansiellt statligt stöd, som dock var ytterst begränsat. Det innebar att folkskolan till en början i princip var kommunalt finansierad. För det andra handlade statens bidrag om ett ansvar för en ny lärarutbildning. Det var socknarnas och kommunernas ansvar att organisera verksamheten, anställa och bekosta lärare samt helst tillhandahålla en fast skola.<sup>255</sup>

Kommunernas intresse och möjlighet att axla detta ansvar varierade betydligt. Det gjorde att införandet av folkskolan tog lång tid och såg olika ut i olika delar av landet. Skolgången blev inte heller obligatorisk (även om den var tänkt att vara det), det saknades bestämmelser om skolgångens omfattning, det ställdes inga närvarokrav och skolorna behövde inte vara permanenta.<sup>256</sup>

---

<sup>252</sup> Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>253</sup> Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>254</sup> Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>255</sup> Ibid.

<sup>256</sup> Andersson, Jens & Berger, Thor (2018): *Lokala eliter, ojämlikhet och folkskolans expansion på 1800-talet*. [www.undervisningshistoria.se](http://www.undervisningshistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

## Statsbidragen till socknar och kommuner ökade successivt

Under hela 1800-talet var socknar och kommuner ansvariga för det lokala skolväsendet. I och med folkskolereformen infördes en lokal folkskoleavgift för att finansiera ett statsbidrag till socknar och kommuner som uppfyllde vissa kriterier.<sup>257</sup> Fattiga kommuner kunde få statliga medel för att bekosta hälften av en folkskollärares lön enligt ett riksdagsbeslut 1862.<sup>258</sup> Statsbidragssystemet utvidgades gradvis och täckte ungefär 20–30 procent av de lokala utgifterna för skolan vid 1870-talets början.<sup>259</sup>

Fram till början av 1870-talet baserades det statliga bidraget enbart på antalet barn, vilket missgynnade små kommuner med liten folkmängd. Regeringen föreslog i en proposition 1871<sup>260</sup> att statsbidrag i stället skulle ges i förhållande till antalet anställda lärare, och riksdagen beslutade i enlighet med förslaget.<sup>261</sup> Statsbidragen var villkorade och öronmärkta för särskilda ändamål vilket innebar att kommunerna måste leva upp till en viss standard för att få ta del av dem.<sup>262</sup>

Statsbidragen fortsatte öka. Framför allt bidrog staten med att finansiera folkskollärares löner. År 1913 omfattade statsbidragen 90 procent av en folkskollärares lön.<sup>263</sup> År 1940 täckte statsbidragen cirka 63 procent av kommunernas totala folkskolekostnader.<sup>264</sup>

## Folkskolan utvecklades som ett svar på vissa införandeproblem

Som nämnts ovan hade folkskolan en hel del införandeproblem. En tillfällig lösning blev då en ny sorts skola – småskolan. Den infördes 1858 och handlade till att börja med om små skolor, inte om undervisning för yngre barn. Skolorna krävde inte egna skolbyggnader och blev därmed billigare. De skulle ligga nära barnens hem och inte heller

<sup>257</sup> Ibid.

<sup>258</sup> Ds U 1977:8 *Förslag till nytt statsbidrag för det allmänna skolväsendet*.

<sup>259</sup> Andersson, Jens & Berger, Thor (2018): *Lokala eliter, ojämlikhet och folkskolans expansion på 1800-talet*. [www.undervisningshistoria.se](http://www.undervisningshistoria.se) (hämtad 2022-02-24). Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>260</sup> Prop. 1871:21 *Bidrag af statsmedel till aflöning af lärare vid folkskolor och småskolor*.

<sup>261</sup> Lirén, Gösta (1986): *Facklärarna i skolans och arbetsmarknadens perspektiv: en kamp för jämlika villkor. Del 1. 1800–1950*. Svenska Fackläraresförbundet (SFL).

<sup>262</sup> Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>263</sup> Ds U 1977:8 *Förslag till nytt statsbidrag för det allmänna skolväsendet*.

<sup>264</sup> Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

kräva examinerade lärare. Kvinnor fick nu tillträde som lärare och övertog alltmer undervisningen i småskolan. Allt eftersom utvecklades sedan småskolan och folkskolan till att bli två olika stadier inom samma skolform (folkskolan).<sup>265</sup>

### Folkskolan stramades upp och staten tog ett större ansvar

Staten tog ett allt fastare grepp om folkskolan. År 1861 tillsattes en ny statlig myndighet – Folkskoleinspektionen – med särskilda inspektörer som skulle besöka skolorna med jämna mellanrum. Inspektörerna kunde vara präster eller läroverkslärare. Införandet av Folkskoleinspektionen fick stor betydelse för folkskolans uppstramning och vidare utveckling.<sup>266</sup>

Den första så kallade normalplanen (som kan jämföras med dagens läroplan) kom 1878.<sup>267</sup> Skolan indelades då i en småskola med två klasser och en folkskola med fyra klasser. Från och med detta år blev det också obligatoriskt för kommunerna att anställa småskollärarinnor som hade fått utbildning vid särskilda seminarier, annars utgick inte statsbidrag.<sup>268</sup>

I 1882 års folkskolestadga<sup>269</sup> infördes bestämmelser om skoltidens omfattning och skolpliktens längd samt krav på viss kunskapsnivå hos barnen.<sup>270</sup>

Folkskolan var till en början främst för böndernas och arbetarnas barn. Mot slutet av 1800-talet, när kvaliteten höjdes, började även medelklassen att använda sig av folkskolan.<sup>271</sup>

Efter den sexåriga folkskolan fanns dels fortsättningsskolan, dels den högre folkskolan. Fortsättningsskolan var en praktisk ungdomsskola som skulle förbereda för yrkeslivet. Den högre folkskolan byggde

---

<sup>265</sup> Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>266</sup> SOU 1913:7 *Folkundervisningskommitténs betänkande angående förändrad anordning av folkskoleinspektionen*.

<sup>267</sup> Normalplan för undervisningen i folkskolor och småskolor. Stockholm, 1878. P. A. Norstedt & Söner.

<sup>268</sup> Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>269</sup> Bruhn, Anders Theodor (1882): *Nya folkskolestadgan med flere författningar rörande folkundervisningen jemte sakregister, till ledning för skolråden*. Stockholm: Norstedt.

<sup>270</sup> Lirén, Gösta (1986): *Facklärarna i skolans och arbetsmarknadens perspektiv: en kamp för jämlika villkor. Del 1. 1800–1950*. Svenska Fackläraresförbundet (SFL).

<sup>271</sup> Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

på folkskolan och var lite av en mellanform mellan mer teoretiska skolor för allmän medborgerlig bildning och ren yrkesutbildning.<sup>272</sup>

### **I början av 1900-talet reformerades folkskolan och skolplikt för alla infördes**

Efter sekelskiftet genomfördes flera övergripande reformer av 1906 års folkundervisningskommitté. År 1919 fick folkskolan en ny undervisningsplan och skolplikt för alla infördes.<sup>273</sup> Fram till förberedelserna inför grundskolans införande skedde inga större förändringar av folkskolan. En förändring som dock genomfördes var att småskolläraernas utbildning, som tidigare hade varit fördelad på olika huvudmän, blev förstatligad och mer enhetlig.<sup>274</sup> En annan förändring var att riksdagen 1936 beslutade att folkskolan skulle ha minst sju obligatoriska skolår.<sup>275</sup> Denna reform skulle vara slutförd i hela landet senast läsåret 1948/1949.<sup>276</sup>

### **Staten tog ett större ansvar för folkskolan, men huvudmannskapet förblev kommunalt**

Folkundervisningen fick 1914 ett eget centralt ämbetsverk (Folkskoleöverstyrelsen) som 1920 slogs ihop med Läroverksöverstyrelsen (som hade inrättats 1904) och blev Skolöverstyrelsen. Staten fick därmed större inflytande över skolan.<sup>277</sup>

Sverige liksom många andra länder kännetecknades av en allt starkare central styrning under framför allt mellankrigstiden. Staten tog också över mer och mer av den ekonomiska styrningen. Folkskoleöverstyrelsen skulle i förhållande till små- och folkskolorna fullgöra såväl en lednings- och tillsynsfunktion som en utvecklings- och utvärderingsfunktion.<sup>278</sup>

---

<sup>272</sup> SCB: *Innan grundskolan fanns. Översikt över historisk utbildningsstatistik 1944–2018.*

<sup>273</sup> Kungl. Maj:ts kungörelse angående undervisningsplan för rikets folkskolor den 31 oktober 1919.

<sup>274</sup> Lirén, Gösta (1986): *Facklära i skolans och arbetsmarknadens perspektiv: en kamp för jämlika villkor. Del 1. 1800–1950.* Svenska Fackläraförbundet (SFL).

<sup>275</sup> Prop. 1936:99 *Obligatorisk sjuårig folkskola m.m.* Riksdagens protokoll, 1936, nr 34.

<sup>276</sup> SCB: *Innan grundskolan fanns. Översikt över historisk utbildningsstatistik 1944–2018.*

<sup>277</sup> *Ibid.*

<sup>278</sup> Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning.* www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).



På 1930-talet lämnade en utredning förslag om att staten skulle ta ett kraftigt ökat ansvar för folkskolan. Bland annat föreslogs att staten helt skulle finansiera folkskolläraernas löner samt även skollokaler och skolskjuts. Det här grundade sig på en diskussion om hur en jämnare fördelning av skattebördan i Sverige skulle kunna åstadkommas. Ett problem redan då var att kommunerna hade olika ekonomiska förutsättningar att finansiera skolan och att det fanns såväl ekonomiskt bärkraftiga som ekonomiskt svaga kommuner.<sup>279</sup> Men förslaget mötte kritik och gick aldrig igenom.<sup>280</sup>

## Läroverken

### Ett sammanhängande läroverk infördes 1849

Före 1649 fungerade gymnasier i hög grad som akademier med högre utbildning. Genom 1649 års skolordning fick gymnasiet sin plats mellan grundutbildningen och akademien. Initialt hade latin och grekiska en särställning men den försvagades allt eftersom.<sup>281</sup>

Under 1800-talet ställdes krav på större utrymme för naturvetenskap, ekonomi och moderna språk inom gymnasiet. Detta ledde till ett sammanhängande läroverk med möjlighet till befrielse från latin och grekiska 1849. I praktiken infördes då den så kallade reallinjen vid sidan av latinlinjen. Utbildningen var nioårig.<sup>282</sup>

### Läroverken var statliga

Läroverken var statliga, vilket även innefattade läroverksbyggnaderna.<sup>283</sup> Statsbidrag gavs dessutom till ett flertal privata skolor med motsvarande utbildning som läroverken.<sup>284</sup>

---

<sup>279</sup> SOU 1933:4 *Skatteutjämningsberedningens principbetänkande med förslag till skatteutjämnande åtgärder genom överflyttning till staten eller till större kommunala utdebiteringsområden av kostnader för kommunala förvaltningsuppgifter.*

<sup>280</sup> Nordström, Stig G & Richardson, Gunnar (red.) (1998): *Utbildningshistoria 1998*. Föreningen för svensk undervisningshistoria.

<sup>281</sup> Sveriges allmänna läroverksstadgar 1561–1905. Under fleras medverkan utgivna av B. Rud. Hall. Föreningen för svensk undervisningshistoria, 1921.

<sup>282</sup> Salin, Sven (2010): *Läroverkens utveckling i Sverige*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>283</sup> Larsson, Hans-Albin (2011): *Mot bättre vetande – en svensk skolhistoria*. SNS förlag.

<sup>284</sup> *Nationalencyklopedin*, läroverk. [www.ne.se/upplagsverk/encyklopedi/lang/laroverk](http://www.ne.se/upplagsverk/encyklopedi/lang/laroverk) (hämtad 2022-02-24).

I första hand var utbildningen i läroverken inriktad på att tillgodose statens behov av välutbildad personal, till exempel präster, jurister, ämbetsmän, läroverkslärare och läkare. Till läroverken hade inledningsvis bara pojkar tillträde.<sup>285</sup> Utbildningen riktade sig mot samhällets övre skikt och medelklassen.<sup>286</sup> Skolgången var länge gratis och kostnaderna för de inackorderade pojkarna var inte så hög eftersom de levde under väldigt enkla förhållanden.<sup>287</sup>

Den första läroverksstadgan utfärdades 1856.<sup>288</sup> En väsentlig förändring för läroverken genomfördes sedan 1862. Då flyttades studentexamen, som tidigare avlagts som inträdesexamen vid universiteten, till läroverken. En ny läroverksstadga utfärdades 1878.<sup>289</sup> I och med den infördes den halvklassiska linjen utan grekiska och med mer engelska och matematik. Under 1800-talet tillkom också en rad andra skolor för att motsvara nya utbildningsbehov, bland annat de tekniska elementarläroverken och flera högre flickskolor.<sup>290</sup>

### Flickskolorna stod länge utanför det statliga och kommunala skolsystemet

De högre flickskolorna grundade sig initialt på privata initiativ. De fanns endast i städerna och var inriktade mot flickor från samhällets övre skikt och medelklassen. Avgifterna för utbildningen låg på en nivå som fattiga människor sällan hade råd med.<sup>291</sup>

Länge stod flickskolorna utanför det statliga och kommunala skolsystemet. Men från 1874 kunde de få statligt stöd. Det statliga stödet och ökade krav på utbildning även för flickor möjliggjorde en starkt tillväxt av enskilda flickskolor under senare delen av 1800-talet.<sup>292</sup>

---

<sup>285</sup> Larsson, Hans-Albin (2011): *Mot bättre vetande – en svensk skolhistoria*. SNS förlag.

<sup>286</sup> Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.) (2011): *Utbildningshistoria – en introduktion*. Studentlitteratur.

<sup>287</sup> Richardson, Gunnar (2004): *Svensk utbildningshistoria – Skola och samhälle förr och nu*. Studentlitteratur.

<sup>288</sup> Kongl. Maj:ts nådiga stadga för rikets allmänna elementar-läroverk, gifven Stockholms slott den 14 augusti 1856.

<sup>289</sup> Kongl. Maj:ts nådiga stadga för rikets allmänna läroverk, gifven Stockholms slott den 1 november 1878.

<sup>290</sup> Salin, Sven (2010): *Läroverkens utveckling i Sverige*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

<sup>291</sup> Larsson, Hans-Albin (2011): *Mot bättre vetande – en svensk skolhistoria*. SNS förlag.

<sup>292</sup> SOU 1981:34 *Fristående skolor för skolpliktiga elever*.

## Läroverken delades in i realskolan och gymnasiet 1905

År 1894 öppnades en viktig väg mellan folkskolan och läroverken genom att det blev möjligt att från folkskolans tredje år övergå till läroverksstudier.<sup>293</sup> Därmed fick folkskolepojkar möjlighet att studera vidare vid de statliga läroverken om deras familjers ekonomiska förhållanden gjorde det möjligt.<sup>294</sup>

I många kommuner utan läroverk inrättades i början av 1900-talet så kallade kommunala mellanskolor med statliga bidrag. Dessa var fyraåriga och byggde på den sexåriga folkskolan.<sup>295</sup>

Läroverkens primära syfte var att förbereda för högre studier. Men många ungdomar ville skaffa sig en läroverksutbildning utan önskemål om att gå vidare till högre studier. Vid sekelskiftet fördes därför en diskussion om behovet av en mellanexamen, som var bättre anpassad till dessa elevers behov. I 1905 års läroverksstadga delades läroverken in i en nedre latinfri del – realskolan – med inriktning mot en allmän medborgerlig bildning och en övre del – gymnasiet – som förberedelse för högre studier.<sup>296</sup> Realskolan, som byggde på treårig folkskola, blev sexårig och gymnasiet fyraårigt. Övergången skedde från realskolans femte klass, och hela utbildningen i läroverken blev även i fortsättningen nioårigt (se figur 1). En realexamen infördes också. I och med denna reform skapades två parallella skolformer: realskolan och folkskolan.<sup>297</sup>

Som tidigare nämnts var läroverken statliga, men kyrkan hade också ett inflytande. I och med läroverksstadgan 1905 förlorade kyrkan sitt inflytande och det övergripande ansvaret övertogs av Läroverksöverstyrelsen.<sup>298</sup>

---

<sup>293</sup> Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.) (2011): *Utbildningshistoria – en introduktion*. Studentlitteratur.

<sup>294</sup> Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>295</sup> Salin, Sven (2010): *Läroverkens utveckling i Sverige*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>296</sup> Kungl. Maj:ts nådiga stadga för rikets allmänna läroverk, gifven Kristiania slott den 18 februari 1905.

<sup>297</sup> Richardson, Gunnar (2004): *Svensk utbildningshistoria – Skola och sambälle förr och nu*. Studentlitteratur.

<sup>298</sup> Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.) (2011): *Utbildningshistoria – en introduktion*. Studentlitteratur.

## Önskemål väcktes om en gemensam och sammanhållen bottenskola

Parallellskolesystemet debatterades flitigt under första hälften av 1900-talet och det fanns önskemål om att skapa en gemensam och sammanhållen bottenskola. Ett steg i den riktningen togs genom 1927 års skolreform. Den innebar att realskolan skulle vara antingen fyraårig och bygga på den sexåriga folkskolan eller femårig och bygga på folkskolans fjärde klass.<sup>299</sup>

Därmed blev folkskolan en gemensam skolform för alla, åtminstone för de yngre barnen upp till klass fyra. Efter fjärde årskursen avskildes fortfarande de som skulle fortsätta med högre studier i läroverken. Kvar i folkskolan blev de barn som inte hade råd, kunskaper eller vilja att läsa vidare.<sup>300</sup>

## Läroverken öppnades upp för flickor

I början av 1900-talet minskade flickskolornas betydelse. Jämställdhetsreformer innebar att flickor fick tillgång till de statliga läroverken – till realskolan 1905 och till gymnasiet 1927. Samtidigt påbörjades en kommunalisering av flickskolorna efter ett riksdagsbeslut 1928. De sista enskilda flickskolorna avvecklades under 1960-talet.<sup>301</sup>

## Relationen mellan folkskolan och läroverken utvecklades över tid

I figur 1 illustreras hur folkskolan och läroverken hängde ihop vid olika tider.

---

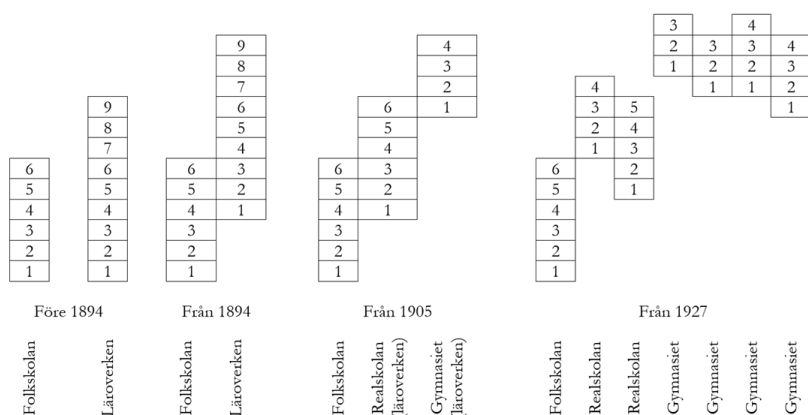
<sup>299</sup> Ibid.

<sup>300</sup> Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>301</sup> SOU 1981:34 *Fristående skolor för skolpliktiga elever*.

**Figur 1** Relationen mellan folkskolan och läroverken

Årskurser och övergångar



Källa: Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.) (2011): *Utbildningshistoria – en introduktion*. Studentlitteratur.

Läsåret 1943/1944 fanns ungefär 55 000 elever i läroverken (cirka 41 000 i realskolan och cirka 14 000 i gymnasiet).<sup>302</sup> Vid samma tid fanns ungefär 520 000 elever i folkskolan.<sup>303</sup>

## Yrkesskolan

### En skolförlagd yrkesutbildning infördes på 1920-talet

En öppen skolförlagd yrkesutbildning i offentlig regi har inte någon lång tradition i det svenska utbildningssystemet. Före 1920-talet bedrevs yrkesutbildning i stor utsträckning genom ett lärlingssystem.<sup>304</sup>

År 1918 beslutade riksdagen om statligt stöd till de kommuner som upprättade så kallade praktiska ungdomsskolor.<sup>305</sup> Dessa var inriktade mot bland annat industri, hantverk och husligt arbete. En förutsättning för tillträde till ungdomsskolorna var att eleven hade en anställning. Utbildningen skulle ske på ledig tid, kvällar och söndagar, och upp-

<sup>302</sup> SOU 1945:61 *Skolplikettidens skolformer. 3 Realskolan*.

<sup>303</sup> SCB (1974): *Elever i obligatoriska skolor 1847–1962*. Promemorior från SCB. November 1974.

<sup>304</sup> Holmberg, Peter (2020): *Vägvalen i yrkesutbildningen – som jag minns dem – från yrkesskola till gymnasieskola, tiden fram till 1991*. [www.undervisningshistoria.se](http://www.undervisningshistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>305</sup> Prop. 1918:96 *Upprättande av praktiska ungdomsskolor*.

fattades som ett komplement till den egentliga utbildningen på arbetsplatserna.<sup>306</sup>

De första verkstadsskolorna tillkom sedan 1921 och innebar ett brott mot lärlingssystemet. Verkstadsskolorna erbjöd utbildning på heltid, i skolmiljö och utan anknytning till en arbetsplats. Bakom införandet av dessa skolor låg en misstro mot lärlingssystemets effektivitet och utvecklingsmöjligheter.<sup>307</sup> Inledningsvis hade verkstadsskolorna väldigt få elever. En bidragande orsak till det var de begränsade statsbidragen.<sup>308</sup>

### Yrkesutbildningen förstärktes och yrkesskolan etablerades

Yrkesutbildning i offentlig regi förstärktes kraftigt under depressionen på 1930-talet, då de första centrala verkstadsskolorna tillkom. Yrkeskolan blev ett samlingsnamn för denna skolform som succesivt växte fram när behov uppstod, ofta i nära samarbete med lokalt näringsliv och med arbetsmarknadens parter.

År 1944 bildades Kungliga överstyrelsen för yrkesutbildning och ansvaret för yrkesutbildningsfrågor överfördes dit från Skolöverstyrelsen.<sup>309</sup>

### Statsbidragen till yrkesskolan ökade

I mitten av 1950-talet föreslog regeringen en rejäl utbyggnad av yrkeskolan. Utformningen av yrkesutbildningen skulle fortfarande vara ett lokalt ansvar, men staten skulle ge ett väsentligt ökat ekonomiskt stöd till yrkesskolorna.<sup>310</sup>

Utbyggnaden av yrkesskolan ledde till att den avtalsreglerade lärlingsutbildningen minskade. Samtidigt ökade den skolförlagda yrkesutbildningen mycket snabbt, särskilt under 1950-talet och tidigt 1960-tal. År 1943 fanns ungefär 9 000 elever i yrkesskolan och 1964 hade

---

<sup>306</sup> Olofsson, Jonas (2013): *Den svenska yrkesutbildningsmodellen – dess etablering, sentida förändring och framtida utmaningar*. Ratio och Malmö högskola, rapport nr 8, november 2013.

<sup>307</sup> Holmberg, Peter (2020): *Vägvalen i yrkesutbildningen – som jag minns dem – från yrkesskola till gymnasieskola, tiden fram till 1991*. [www.undervisningshistoria.se](http://www.undervisningshistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>308</sup> SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.

<sup>309</sup> Holmberg, Peter (2020): *Vägvalen i yrkesutbildningen – som jag minns dem – från yrkesskola till gymnasieskola, tiden fram till 1991*. [www.undervisningshistoria.se](http://www.undervisningshistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>310</sup> Prop. 1955:139 *Utbyggnad av yrkesutbildningen*.

antalet ökat till drygt 71 000.<sup>311</sup> Yrkesutbildningen blev vida spridd över landets då cirka 1 000 kommuner och bedrevs i kommunala yrkesskolor av mycket olika storlek. Det blev alltmer uttalat att varje kommun borde ha en egen yrkesskola.<sup>312</sup> De ökade statsbidragen gjorde utbyggnaden möjlig.<sup>313</sup>

### Yrkesskolorna var huvudsakligen kommunala eller drevs av landstingen

Drygt 60 procent av yrkesskolorna var kommunala. Därutöver fanns centrala yrkesskolor, som drevs av landstingen. Utbildning för vårdyrken var viktiga uppgifter för de centrala yrkesskolorna. De landstingsdrivna skolorna hade större upptagningsområden och var oftast utrustade med elevhem. Jordbrukets och skogsbrukets skolor intog en särställning eftersom de sorterades under Jordbruksdepartementet. Dessutom utgick statsbidrag till enskilda yrkesskolor, företagsskolor och industriskolor.<sup>314</sup>

Det fanns också statliga skolor som gav yrkesutbildning på gymnasial nivå, men de var ett fåtal. De flesta av dem rekryterade elever från hela landet och hade därmed en karaktär av riksskolor. Exempel på statliga yrkesutbildningar var konstfackskolan, statens polisskola, statens brandkola och sjöbefälsskolorna.<sup>315</sup>

### När Skolöverstyrelsen återtog ansvaret för yrkesutbildningen genomfördes en stark statlig styrning

Kungliga överstyrelsen för yrkesutbildning lades ner 1964 och yrkesutbildningen återfördes till Skolöverstyrelsen, som genomförde en ökad statlig styrning av yrkesskolan. Bland annat sågs utbudet av yrkesutbildningar över och blev mer generellt och därmed lättare att överblicka för både elever och blivande arbetsgivare.<sup>316</sup>

---

<sup>311</sup> SOU 2002:120 *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan.*

<sup>312</sup> Holmberg, Peter (2020): *Vägvalen i yrkesutbildningen – som jag minns dem – från yrkesskola till gymnasieskola, tiden fram till 1991.* [www.undervisningshistoria.se](http://www.undervisningshistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>313</sup> SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.*

<sup>314</sup> Holmberg, Peter (2020): *Vägvalen i yrkesutbildningen – som jag minns dem – från yrkesskola till gymnasieskola, tiden fram till 1991.* [www.undervisningshistoria.se](http://www.undervisningshistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>315</sup> Prop. 1970:4 *Huvudmannaskapet för mellanskolan.*

<sup>316</sup> Holmberg, Peter (2020): *Vägvalen i yrkesutbildningen – som jag minns dem – från yrkesskola till gymnasieskola, tiden fram till 1991.* [www.undervisningshistoria.se](http://www.undervisningshistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

## Grundskolan

### En obligatorisk grundskola för alla infördes 1962 efter en tolvårig försöksverksamhet

Grunden för ett nytt införande av enhetsskola och grundskola lades i och med 1940 års skolutredning. Det system som fanns då ansågs svåröverskådligt. Barnkullarna växte också, vilket medförde att alla barn som ville läsa vidare inte fick plats i läroverken. Detta drabbade i första hand medelklassens barn, vars föräldrar nu blev mer intresserade av en förändring. Bakom enhetsskolan och grundskolan fanns även tanken om en skola för alla och en chans till en likvärdig utbildning oberoende av geografisk och social bakgrund.<sup>317</sup>

Skolutredningen avvecklades efter några år och överlämnade sitt material till 1946 års skolkommission som var parlamentariskt sammansatt. Utifrån underlaget som kommissionen hade fått ta emot av den nedlagda utredningen kunde de snabbt utarbeta ett principbetänkande.<sup>318</sup> Sommaren 1948 lades betänkandet fram. Det innehöll förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling. Enligt kommissionen skulle en nioårig obligatorisk skola införas och ersätta folkskolan och realskolan. Kommissionen såg det som sin uppgift att göra en plan för skolans framtida organisation och genomförande. Men man poängterade att en så genomgripande reform kräver en lång övergångstid.

Riksdagen fattade 1950 ett principbeslut om införandet av en nioårig obligatorisk skola och om att en omfattande försöksverksamhet skulle äga rum innan den nya skolan blev verklighet.<sup>319</sup> En sådan tolv år lång försöksverksamhet med enhetsskola genomfördes fram till grundskolans införande 1962.<sup>320</sup> Den nya grundskolan ersatte då folkskolan, fortsättningsskolan, högre folkskolan, kommunala mellan-skolan, realskolan och flickskolan.<sup>321</sup>

När grundskolan infördes fanns få fristående skolor. De fristående skolor som tog emot skolpliktiga elever skulle bedriva en undervisning, som till art, omfattning och allmän inriktning väsentligen motsvarade grundskolans. En brasklapp var att de krav som ställdes på

<sup>317</sup> Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>318</sup> SOU 1948:27 *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*.

<sup>319</sup> Prop. 1950:70 *Riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*.

<sup>320</sup> Prop. 1962:54 *Reformering av den obligatoriska skolan*.

<sup>321</sup> Prop. 1950:70 *Riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*.



arbetet i en fristående skola inte fick regleras eller tillämpas alltför snävt. Det skulle fortfarande finnas utrymme för okonventionella pedagogiska uppfattningar.<sup>322</sup>

### Staten och kommunerna delade på ansvaret för grundskolan, men huvudmannaskapet var kommunalt

Huvudmannaskapet för enhetsskolan och grundskolan var kommunalt. Men det fanns delar som staten ansvarade för och delar som kommunerna ansvarade för. Rätten att besluta om skolarbetets målsättning i stort och att fastställa den yttre ramen för skolorganisationen var ett statligt ansvar. Skolväsendet stod under Skolöverstyrelsens överinseende och det fanns en statlig inspektion.<sup>323</sup>

Det ekonomiska ansvaret var delat mellan stat och kommun. Staten betalade lärarlöner och kommunerna kringkostnader som lokaler, barnbispisning och skolskjuts.<sup>324</sup> Inför enhetsskolans och grundskolans inrättande riktades kritik mot det dåvarande statsbidragssystemet. Det fanns vid den tiden ett stort antal specialdestinerade statsbidrag som hade skilda regelsystem och innehöll många villkor och kontrollföreskrifter, vilket ledde till en omfattande uppgifts- och anmälningsskyldighet för kommunerna.<sup>325</sup> Därför avvecklades inför grundskolans införande ett antal små statsbidrag, till exempel för skolhälsovård, läroböcker och undervisningsmaterial.<sup>326</sup> Även efter att grundskolan införts 1962 fortsatte avvecklingen av vissa av de specialdestinerade statsbidragen. Som exempel kan nämnas bidragen till skolmåltider och skolskjutsar som inordnades i det allmänna skattetjämnande bidragssystemet.<sup>327</sup> Trots dessa förenklingar av statsbidragssystemet som gjordes under 1950- och 1960-talen upphörde inte kritiken mot de specialdestinerade statsbidragen. Problemet var att även om det hade skett förenklingar tillkom hela tiden nya statsbidrag, vilket ökade systemets komplexitet igen.

När det gäller tillsättningen av lärare och skolledare var den statligt reglerad och administrerades av länskolnämnderna. Före försöket

<sup>322</sup> Prop. 1962:54 *Reformering av den obligatoriska skolan*.

<sup>323</sup> Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>324</sup> Lundgren, Ulf P. (2005): *Vad styr skolan?* The Research Unit for Studies in Educational Policy and Educational Philosophy. Uppsala universitet.

<sup>325</sup> SOU 1952:44 *Principbetänkande angående driftbidrag till primärkommuner*.

<sup>326</sup> SOU 1959:35 *1957 års skolberedning*.

<sup>327</sup> Prop. 1965:43 *Kommunal skattetjämnning m.m.*

med enhetsskola tillsattes folkskolans lärare av kommunerna medan realskolans lärare tillsattes av staten. När enhetsskolan och grundskolan infördes ville regeringen ha ett enhetligt system. Den 1 juli 1958, samtidigt som länskolnämnderna inrättades, blev tillsättningen statlig för samtliga lärare och skolledare i enhetsskolan.<sup>328</sup> Lärare i folkskolan hade före försöket med enhetsskola varit anställda av kommunerna. Realskolans lärare hade varit statligt anställda. Också här behövdes ett enhetligt system. Redan vid denna tid fanns en tanke om helt kommunala tjänster för alla lärare. Men den mötte motstånd från lärarkåren. I stället blev lösningen att alla lärare blev kommunalt anställda men behöll statligt reglerade tjänster.<sup>329</sup> Övriga statligt anställda yrkesgrupper på de före detta läroverken (vaktmästare, städare, biträden med flera) blev dock helt kommunalt anställda i samband med grundskolans införande 1962.<sup>330</sup>

### I och med grundskolans införande decentraliserades många ärenden

Som tidigare nämnts slogs Skolöverstyrelsen (SÖ) och Kungliga överstyrelsen för yrkesutbildning (KÖY) ihop 1964. SÖ:s uppgifter skulle nu vara utveckling, planering, samordning, rationalisering och service. En central funktion för SÖ var att se till att undervisningen uppfyllde skollagens syfte och att den effektiviserades och förändrades efter samhällsutvecklingens krav, det vill säga en tydlig tillsyn. Vidare skulle SÖ, utifrån utvärderingar och analyser av det som skedde i samhället, föreslå förändringar i läroplaner och anvisningar.<sup>331</sup> Fram till 1977 års högskolereform var SÖ även ansvarig för lärarutbildningen.<sup>332</sup>

Väldigt många ärenden decentraliserades i och med grundskolans införande från SÖ till länskolnämnd, skolstyrelse eller rektor. Ett viktigt motiv för detta var att grundskolan skulle få en stark lokal förankring och där var skolstyrelserna betydelsefulla. Skolstyrelserna infördes i sin dåvarande form 1952 i de distrikt där försök med

---

<sup>328</sup> SOU 1955:31 *Skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärartillsättningen*.

Prop. 1957:61 *Riktlinjer för förfarandet vid tillsättning av vissa lärartjänster m.m.*

<sup>329</sup> Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.

<sup>330</sup> Prop. 1962:54 *Reformering av den obligatoriska skolan m.m.*

<sup>331</sup> Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>332</sup> *Nationalencyklopedin*: läraryrket. [www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/lararyrket](http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/lararyrket) (hämtad 2022-02-24).

enhetsskola bedrevs.<sup>333</sup> Deras uppgift var att ha ledningsansvar för kommunens skolor, oavsett skolform, och ansvara för den pedagogiska utvecklingen i kommunens skolväsende.<sup>334</sup> Det skulle också finnas en skolchef som var pedagogiskt och organisatoriskt ansvarig för skolans verksamhet i kommunen. Liksom lärarna var skolcheferna kommunalt anställda men det fanns en statlig reglering av deras tjänster och ett specialdestinerat statsbidrag för att finansiera lönerna.<sup>335</sup>

## Grundskolan fick sin första läroplan

Med införandet av grundskolan började beteckningen läroplan att användas. Den första läroplanen för grundskolan, Lgr 62, innehöll övergripande mål, kursplaner för de enskilda ämnena och en timplan.<sup>336</sup> Den blev omfattande. En detaljerad läroplan och detaljerade kursplaner sågs som en nödvändighet för att kunna genomföra grundskolereformen. Detta betydde också att läroplanen i vissa delar blev mer styrande än tidigare anvisningar.

Nästkommande läroplan för grundskolan, Lgr 69,<sup>337</sup> var lite mindre detaljrik och den metodiska friheten för lärare blev större än tidigare.<sup>338</sup>

## Gymnasieskolan

### Gymnasiet fick en tredje linje

1946 års skolkommision lämnade också förslag om ett treårigt gymnasium med tre linjer: en latinlinje, en reallinje och en allmän linje.<sup>339</sup> Dessa skulle ersätta gymnasiedelen av läroverken, som i princip hade varit oförändrad sedan realskolan avskildes 1905. I det beslut som fattades 1950 om en nioårig obligatorisk skola gavs inga tydliga ställningstaganden om gymnasiet.<sup>340</sup>

---

<sup>333</sup> Prop. 1952:224 *Förslag till lag om särskild skolstyrelse i vissa fall.*

<sup>334</sup> Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning.* www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

<sup>335</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling.* Makadam förlag.

<sup>336</sup> Läroplan för grundskolan (Lgr 62). Kungl. Skolöverstyrelsen, 1962.

<sup>337</sup> Läroplan för grundskolan (Lgr 69). Skolöverstyrelsen, 1969.

<sup>338</sup> Lundgren, Ulf P. (2005): *Vad styr skolan? The Research Unit for Studies in Educational Policy and Educational Philosophy.* Uppsala universitet.

<sup>339</sup> SOU 1948:27 *1946 års skolkommisions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling.*

<sup>340</sup> SOU 2002:120 *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan.*

Fram till 1954 var gymnasiet indelat i latin- och reallinjer. År 1953 beslutade riksdagen att inrätta ytterligare en linje – den allmänna linjen med uppdelning på en social och en språklig gren.<sup>341</sup> Utöver gymnasiet fanns vid denna tid handelsgymnasier och tekniska gymnasier.<sup>342</sup>

### Gymnasiet och fackskolan utreddes

En gymnasieutredning tillsattes 1960 för att se över den gymnasiala utbildningens uppgifter, innehåll och organisation. Utredningen lämnade flera betänkanden och i deras huvudbetänkande föreslogs att det nya gymnasiet skulle bestå av fyra treåriga linjer (humanistisk, samhällsvetenskaplig, naturvetenskaplig och ekonomisk) samt en fyra-årig linje (teknisk).<sup>343</sup>

År 1962 tillsattes den så kallade fackskoleutredningen som lämnade sina förslag redan ett år senare. Denna utredning föreslog att fackskolan skulle bli tvåårig med uppdelning på tre linjer: social, ekonomisk och teknisk. Den skulle ge en bred grundutbildning med stora inslag av allmän utbildning, men också förbereda för kommande yrkesverksamhet på mellannivå. Tanken var att den teoretiska utbildningen skulle ombesörjas av gymnasiet och fackskolan medan den praktiska utbildningen tillhandahölls av yrkesskolan.<sup>344</sup>

### Ett treårigt gymnasium och en tvåårig fackskola infördes, båda var kommunala

Utifrån gymnasieutredningen och fackskoleutredningen presenterade regeringen 1964 propositionen om den nya gymnasieskolan som innehöll gymnasiet och fackskolan.<sup>345</sup> Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.

Den 1 juli 1966 infördes ett treårigt gymnasium, för den tekniska linjen fyraårigt, och en tvåårig fackskola. Både gymnasiet och fackskolan blev samtidigt kommunala. Den nya gymnasieskolan ersatte

---

<sup>341</sup> Prop. 1953:145 *Omorganisation av gymnasierna vid de högre allmänna läroverken m.m.*

<sup>342</sup> SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.*

<sup>343</sup> SOU 1963:42 *Ett nytt gymnasium.*

<sup>344</sup> SOU 1963:50 *Fackskolan.*

<sup>345</sup> Prop. 1964:171 *Reformering av de gymnasiala skolorna m.m.*

de dåvarande statliga gymnasierna, de statliga tekniska gymnasierna och de kommunala handelsgymnasierna.<sup>346</sup>

Vid samma tillfälle infördes ett enhetligt statsbidrag för gymnasiet, fackskolan och yrkesskolan. Staten finansierade nu fullt ut lönekostnader för lärare och skolledare. Övriga driftkostnader stod kommunerna för. Detta innebar ingen förändring av kostnadsfördelningen mellan stat och kommun jämfört med tidigare.<sup>347</sup>

## Även yrkesutbildningen utreddes

I juni 1963 beslutade regeringen att också yrkesutbildningen skulle utredas. En sådan utredning – den så kallade yrkesutbildningsberedningen – tillsattes i oktober 1963. Drygt två år senare lämnade utredningen sitt principbetänkande med förslag om att inordna yrkesutbildningen i en allmän ungdomsutbildning.<sup>348</sup> Propositionen lades fram för riksdagen 1968 och beslut fattades senare samma år.<sup>349</sup>

## En sammanhållen gymnasieskola infördes 1971

Det riksdagsbeslut som fattades 1968 gällde alltså den sammanhållna gymnasieskolan. I och med denna reform ersattes gymnasiet, fackskolan och yrkesskolan av gymnasieskolan. Samma år avskaffades studentexamen. Reformen genomfördes läsåret 1971/1972 då också en ny läroplan, Lgy 70, började användas.<sup>350</sup>

Den nya gymnasieskolan bestod då av 22 linjer, varav 13 var yrkesförberedande.<sup>351</sup> Riksdagen hade beslutat att huvudmannskapet för gymnasieskolan skulle förbli kommunalt. Därmed skulle huvudmannskapet i princip vara gemensamt för hela skolväsendet. Liksom för grundskolan var tillsättningen av lärare statligt reglerad och administrerades av länskolnämnderna, men lärarna var anställda av kommunerna. För vissa gymnasieutbildningar inom vård, lantbruk, lanthushåll och skogsbruk kunde huvudmannen även vara ett landsting.<sup>352</sup>

---

<sup>346</sup> SOU 2002:120 *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan.*

<sup>347</sup> Prop. 1964:171 *Reformering av de gymnasiala skolorna m.m.*

<sup>348</sup> SOU 1966:3 *Yrkesutbildningen.*

<sup>349</sup> Prop. 1968:140 *Riktlinjer för det frivilliga skolväsendet.*

<sup>350</sup> Läroplan för gymnasieskolan (Lgy 70). Skolöverstyrelsen, 1970.

<sup>351</sup> SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.*

<sup>352</sup> Prop. 1970:4 *Huvudmannskapet för mellanskolan.*

## Den kommunala vuxenutbildningen

### Kommunal vuxenutbildning inrättades 1968

Den svenska vuxenutbildningen går tillbaka till mitten av 1800-talet och folkbildningens framväxt. Den första folkhögskolan tillkom 1868 och de första studiecirkelarna 1902. Folkhögskolorna ägdes till en början av landstingen. Initialt riktade sig utbildningen främst mot de välbeställda markägande böndernas söner, och först på 1930-talet utgjorde arbetare en majoritet av deltagarna inom folkhögskolan. Då hade också antalet kvinnliga deltagare ökat till en majoritet. Studiecirkelarna institutionaliserades efter sitt införande till studieförbund för att få en mer stabil finansiering, och det första studieförbundet ABF (Arbetarnas bildningsförbund) bildades 1912. Därefter utvecklades även aftonskolor, kvällsgymnasier och korrespondensutbildning. År 1938 inrättades Statens aftonskola som gjorde det möjligt för vuxna att avlägga en studentexamen. Det här var den första statligt initierade vuxenutbildningen, men verksamheten blev kortvarig.<sup>353</sup> 1946 års skolkommission föreslog att det skulle införas gymnasier för vuxna.<sup>354</sup> Men förslaget genomfördes aldrig. I stället startade flera studieförbund på 1950-talet kvällsgymnasier där vuxna gavs möjlighet att läsa in de ämnen som krävdes för högre studier. Kvällsgymnasierna fick inledningsvis inga statsbidrag utan finansierades helt av deltagaravgifter. Från 1962 gavs statsbidrag och kvällsgymnasierna ingick i Skolöverstyrelsens ansvar från 1960.<sup>355</sup> Korrespondensutbildning – föregångaren till distansutbildning – erbjöds också som en vuxenutbildningsform av så kallade korrespondensinstitut. Stiftelsen Hermods blev 1958 det första och enda korrespondensinstitutet i Sverige som fick möjlighet att utfärda betyg och anordna provning inom utbildning för vuxna på gymnasial nivå.<sup>356</sup>

Kommunal vuxenutbildning (komvux) inrättades sedan 1968, i stor utsträckning som en fortsättning på den verksamhet som dessförinnan hade erbjudits som kvällsgymnasier av studieförbunden.<sup>357</sup>

---

<sup>353</sup> Fejes, Andreas (2018): *Komvux fyller 50 år – men hur blev komvux, komvux?* [www.visnet.se/wp-content/uploads/2019/02/Komvux-50-a-%CC%8Ar-2.pdf](http://www.visnet.se/wp-content/uploads/2019/02/Komvux-50-a-%CC%8Ar-2.pdf) (hämtad 2022-09-28).

<sup>354</sup> SOU 1948:27 *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling.*

<sup>355</sup> Johansson, Kjell & Salin, Sven (2007): *Formell vuxenutbildning. Utveckling och förutsättningar.* Nationellt centrum för flexibelt lärande.

<sup>356</sup> SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*

<sup>357</sup> Prop. 1967:85 *Vissa åtgärder inom vuxenutbildningens område m.m.*

Inrättandet hade sin bakgrund i de omfattande förändringar som skedde i grund- och gymnasieskolan under 1950- och 1960-talen. Vid denna tid framhölls vuxenutbildningens kompletterande roll. Trots de reformer som var på gång att genomföras inom grund- och gymnasieskolan betonades behovet av utbildning för vuxna i syfte att nå personliga mål och undvika att hamna i återvändsgränder samt för att komplettera tidigare utbildning.<sup>358</sup>

Regeringen angav följande huvudskäl för att införa komvux:

- De växande utbildningsklyftorna i samhället skulle överbryggas.
- Det skulle vara möjligt för en individ att i efterhand komplettera ungdomsutbildningen.
- Arbetsmarknaden skulle förses med välutbildad arbetskraft.<sup>359</sup>

I och med införandet av komvux blev kommunerna huvudmän för den formella vuxenutbildningen, som också blev helt avgiftsfri. Studieförbunden kunde inte längre bedriva verksamheten på uppdrag av kommunerna, utan det skedde en övergång av huvudmannaskapet.<sup>360</sup> Till en början erbjöd komvux undervisning enligt kursplanerna för grundskolans högstadium och gymnasieskolan. Kommunerna och i vissa fall landstingen fick efter medgivande av Skolöverstyrelsen anordna komvux. Nästan alla kommuner och landsting fick sådant tillstånd. Som ett komplement till komvux fanns två riksrekryterande statliga skolor för vuxna, en i Norrköping och en i Härnösand.<sup>361</sup>

I och med införandet av komvux 1968 blev vuxenutbildningen ett eget policyområde. Detta kom till uttryck i den statliga skoladministrationen med särskilda enheter för vuxenutbildning inom såväl Utbildningsdepartementet som Skolöverstyrelsen.<sup>362</sup>

## Grundutbildning för vuxna tillkom 1977

När komvux inrättades 1968 var det alltså främst en utbildningsform för vuxna som ville ha en behörighetsgivande utbildning. Under 1970-talet ändrades inriktningen med satsningar på lågutbildade som

<sup>358</sup> SOU 1965:60 *Vuxenutbildning i gymnasium och fackskola*.

<sup>359</sup> Prop. 1967:85 *Vissa åtgärder inom vuxenutbildningens område m.m.*

<sup>360</sup> Fejes, Andreas (2018): *Komvux fyller 50 år – men hur blev komvux, komvux?* [www.visnet.se/wp-content/uploads/2019/02/Komvux-50-a-CC%8Ar-2.pdf](http://www.visnet.se/wp-content/uploads/2019/02/Komvux-50-a-CC%8Ar-2.pdf) (hämtad 2022-09-28).

<sup>361</sup> Prop. 1983/84:169 *Kommunal och statlig utbildning för vuxna*.

<sup>362</sup> SOU 1999:141 *Från Kunskapslyftet till en strategi för livslångt lärande*.

saknade förgymnasial utbildning. Den tidigare dominerande teoriutbildningen kompletterades också successivt med yrkesinriktade kurser. Vid den här tiden fick vuxenutbildningen även en egen läroorganisation. Tidigare hade lärare i ungdomsskolan arbetat med undervisning av vuxna vid sidan av sina ordinarie tjänster. Nu blev allt fler lärare bara inom komvux.<sup>363</sup>

Som ett led i satsningen på lågutbildade tillkom grundutbildning för vuxna (grundvux) 1977.<sup>364</sup> Kommunerna var huvudmän. Utbildningen var avsedd för vuxna som saknade grundläggande kunskaper i läsning, skrivning eller matematik motsvarande årskurserna 1–6 inom grundskolan. Kommunerna var skyldiga att anordna grundvux om det fanns ett sådant behov.<sup>365</sup>

### Den kommunala vuxenutbildningen fick en egen läroplan

År 1982 fick komvux en egen läroplan (Lvux 82). Läroplanen gällde i tillämpliga delar också grundvux och de två riksrekryterande statliga skolorna för vuxna.<sup>366</sup> I och med Lvux 82 blev komvux kursutformat och gymnasieskolans linjesystem avskaffades för komvux.<sup>367</sup> Lvux 82 byggde på den tidens tankar om decentralisering och ökat lokalt inflytande. Betygssystemet var också mer målrelaterat än tidigare.<sup>368</sup>

Något år efter läroplanen infördes även en särskild vuxenutbildningslag<sup>369</sup> och en särskild vuxenutbildningsförordning.<sup>370</sup> I vuxenutbildningsförordningen tydliggjordes att statens skolor för vuxna skulle erbjuda ett komplement till komvux i form av distansutbildning.<sup>371</sup>

Genom dessa reformer hade komvux fått status av en egen skolform med egen lag, förordning och läroplan.

---

<sup>363</sup> Johansson, Kjell & Salin, Sven (2007): *Formell vuxenutbildning. Utveckling och förutsättningar*. Nationellt centrum för flexibelt lärande.

<sup>364</sup> Prop. 1976/77:100 *Budgetpropositionen 1977, bilaga 12*. Bet. 1976/77:UbU19, rskr. 1976/77:176.

<sup>365</sup> Prop. 1983/84:169 *Kommunal och statlig utbildning för vuxna*.

<sup>366</sup> Prop. 1980/81:203 *Läroplan för den kommunala vuxenutbildningen*. Bet. 1981/82:UbU1, rskr. 1980/81:46.

<sup>367</sup> Johansson, Kjell & Salin, Sven (2007): *Formell vuxenutbildning. Utveckling och förutsättningar*. Nationellt centrum för flexibelt lärande.

<sup>368</sup> Henning Loeb, Ingrid (2006): *Utveckling och förändring i kommunal vuxenutbildning. En yrkeslivshistorisk ingång med berättelser om lärbanor*. Göteborgs universitet.

<sup>369</sup> Vuxenutbildningslagen (1984:1118).

<sup>370</sup> Vuxenutbildningsförordningen (1985:288).

<sup>371</sup> Johansson, Kjell & Salin, Sven (2007): *Formell vuxenutbildning. Utveckling och förutsättningar*. Nationellt centrum för flexibelt lärande.



## Vuxenutbildning för personer med utvecklingsstörning infördes 1988

Under 1970-talet växte olika former av vuxenutbildning för personer med utvecklingsstörning fram. Särskilt folkbildningen gjorde betydelsefulla insatser. Dessutom bedrevs en försöksverksamhet av landstingen från 1970/1971.<sup>372</sup>

Den 1 juli 1988 infördes en så kallad kompetensinriktad vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särvox). Därmed permanentades försöksverksamheten och en reguljär utbildning inrättades för personer med utvecklingsstörning som motsvarade utbildningen inom komvux och grundvux. Landstingen var huvudmän för särvox.<sup>373</sup>

## Utbildning i svenska för invandrare påbörjades redan 1965 men kommunerna fick ett ansvar först i mitten av 1980-talet

År 1965 beslutade riksdagen att införa en avgiftsfri försöksundervisning i svenska för invandrare (sfi). Uppdraget att anordna undervisningen gick till studieförbunden. Från 1970 kunde sfi också ges i samband med en arbetsmarknadsutbildning. Utbildningen började alltmer överföras från studieförbunden till så kallade arbetsmarknadsutbildningscenter (AMU-center). En läroplan för sfi började gälla 1971, men den fick status av rekommendation eftersom studieförbunden och AMU-centren inte kunde tvingas följa en bindande läroplan. År 1978 ersattes läroplanen av allmänna råd.<sup>374</sup>

Sfi var till en början uppdelat på en grundläggande svenskundervisning (grund-sfi) och en påbyggnadsundervisning (påbyggnads-sfi). I mitten av 1980-talet tog kommunerna över ansvaret för grund-sfi, medan AMU-centren och studieförbunden behöll ansvaret för påbyggnads-sfi. Nu utformades en läroplan igen, men bara för grund-sfi. Vissa kompetenskrav ställdes även på lärarna som undervisade inom grund-sfi.<sup>375</sup>

År 1991, samtidigt som kommunaliseringen, blev sfi en sammanhållen utbildning. Ansvaret och huvudmannaskapet för sfi överfördes

---

<sup>372</sup> Prop. 1987/88:113 *Kompetensinriktad vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda, särvox.*

<sup>373</sup> Ibid.

<sup>374</sup> SOU 2003:77 *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv.*

<sup>375</sup> SOU 2013:76 *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning.*

då helt till kommunerna. Sfi fick också en ny läroplan och kompetenskrav ställdes på alla lärare.<sup>376</sup>

## Sameskolan

### Det har funnits särskild utbildning för samiska barn från 1600-talet

Ända sedan 1600-talet har det funnits speciella skolor för samiska barn. Det här var det första statliga skolsystemet för grundläggande utbildning.<sup>377</sup> Undervisningen anordnades initialt av präster och missionsällskap och var ett led i att kristna samerna. Under första halvan av 1700-talet inrättades en slags internatskolor där samiska barn fick lära sig läsa och undervisades i kristendom. Det förekom också vandrande lärare, så kallade kateketer, som bedrev viss undervisning.<sup>378</sup> År 1739 inrättades en central statlig ledning: direktionen för Lappmarks ecklesiastikverk.<sup>379</sup>

### Fram till början av 1900-talet var undervisningen av samiska barn splittrad

I början av 1800-talet fanns det sju fasta skolor och ett femtontal ambulerande kateketer.<sup>380</sup> Vid den tidpunkten skedde en kraftig förskjutning mot kateketundervisning och de fasta skolorna skulle successivt läggas ner. Detta pågick till ett nytt reglemente för ecklesiastikverket utfärdades 1846. Då avskaffades i stort sett kateketerna och de fasta skolorna återinfördes.<sup>381</sup> Utöver de fasta och de ambulerande skolorna infördes det 1895 i Karesuando och Jukkasjärvi en ny skolform som innebar tio veckors vinterkurser.<sup>382</sup>

Staten försökte 1896 samordna undervisningen i så kallade lappskolor med undervisningen i folkskolan.<sup>383</sup> Samiska barn kunde då gå

<sup>376</sup> Prop. 1989/90:102 *Reformerad svenskundervisning för vuxna invandrare*.

<sup>377</sup> Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.) (2011): *Utbildningshistoria – en introduktion*. Studentlitteratur.

<sup>378</sup> Sameskolstyrelsen. *Skolhistoria*. <https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/skolhistoria/> (hämtad 2022-02-24).

<sup>379</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>380</sup> SOU 1960:41 *Samernas skolgång*.

<sup>381</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>382</sup> Sameskolstyrelsen. *Skolhistoria*. <https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/skolhistoria/> (hämtad 2022-02-24).

<sup>383</sup> Kongl. Maj:ts förnyade nådiga reglemente för Lappmarks ecklesiastikverk; gifvet Stockholms Slott den 31 januari 1896. Svensk Författningssamling 1896. Nr 3.

i lappfolkskolor, kateketskolor eller allmänna folkskolor. All undervisning skulle vara på svenska men kunde ske på samiska eller finska de tre första åren.<sup>384</sup>

Riksdagen beslutade i början av 1900-talet om en förändring av undervisningen för samers barn. Den skulle ordnas i form av kateketskola under de tre första åren som de nomadiserande samernas barn gick i skolan genom att en lärare följde med samerna under deras flyttningar sju månader per år. Nästkommande tre år skulle barnen gå i de fasta lappfolkskolorna. Denna nya organisation var obligatorisk för nomadbarnen.<sup>385</sup>

Vid denna tid fanns det alltså fem olika former av undervisning för samiska barn: lappfolkskolor, kateketskolor, vinterkurser, allmänna folkskolor och så kallade missionsskolor som i grunden var vanliga folkskolor med intilliggande barnhem. Det här ansågs som ett alltför splittrat skolsystem som krävde en genomgripande omorganisation.<sup>386</sup>

## Nomadskolreformen infördes 1913

År 1913 infördes av de skäl som redovisas ovan en nomadskolreform.<sup>387</sup> Alla samiska barn som levde nomadliv skulle då gå i en sexårig, obligatorisk nomadskola. Barn till bofasta samer skulle däremot gå i folkskolan. I skolstadgorna från 1925<sup>388</sup> och 1938<sup>389</sup> angavs att undervisningsspråket skulle vara svenska i nomadskolan. Undervisning i ämnet samiska förekom inte alls under första hälften av 1900-talet.<sup>390</sup> Nomadskolan var statlig och helt fristående från de kommunalt drivna folkskolorna. Den leddes av en nomadskolinspektör som fungerade som rektor. Inspektören utarbetade förslag till läroplaner och kursplaner, anställde lärare, inspekterade och kontrollerade verksamheten, deltog i utbildningen av nomadskolans lärarkår samt skötte ekonomiska frågor.<sup>391</sup>

---

<sup>384</sup> Sameskolstyrelsen. *Skolhistoria*. <https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/skolhistoria/> (hämtad 2022-02-24).

<sup>385</sup> Ibid.

<sup>386</sup> SOU 1960:41 *Samernas skolgång*.

<sup>387</sup> Reformen byggde på prop. 1913:97 *Ökning av förslagsanslaget till lappmarks ecklesiastikverk*.

<sup>388</sup> Kungl. Maj:ts stadga (1925:511) angående nomadundervisningen i riket.

<sup>389</sup> Kungl. Maj:ts stadga (1938:479) angående nomadundervisningen.

<sup>390</sup> Sameskolstyrelsen. *Skolhistoria*. <https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/skolhistoria/> (hämtad 2022-02-24).

<sup>391</sup> Sjögren, David (2016): *Nomadskolans införande, genomförande och innebåll*. Föreningen svensk undervisningshistoria. <https://undervisningshistoria.se/nomadskolans-inforande-genomforande-och-innehall/> (hämtad 2022-02-24).

I 1957 års nomadskolutredning föreslogs att kommunerna skulle bli huvudmän för nomadskolorna på samma sätt som för folkskolorna.<sup>392</sup> Men detta förslag togs aldrig vidare.<sup>393</sup>

### Sameskolan närmade sig grundskolan

År 1962, när grundskolan infördes, blev nomadskolan frivillig och öppen för alla samers barn. Då blev också samiska ett obligatoriskt ämne. Några år senare ändrades namnet till sameskolan. Skolplikten blev nioårig för alla.<sup>394</sup> Ett samiskt högstadium inrättades i Gällivare, men det lades ner 1983/1984 på grund av för lågt elevantal.<sup>395</sup>

Från och med läsåret 1967/1968 skulle tillsynen av sameskolan genomföras av länsskolnämnden i Norrbottens län och en skolinspektör skulle ha ett särskilt ansvar för detta. Sameskolan närmade sig därmed det som gällde för grundskolan.<sup>396</sup>

### Sameskolstyrelsen inrättades 1980

År 1980 inrättades Sameskolstyrelsen.<sup>397</sup> Den skulle, inom ramen för ett statligt huvudmannaskap, vara styrelse för alla sameskolor i landet och en skolchef skulle tillsättas vid Sameskolstyrelsens kansli. Dessutom skulle företrädare för samerna ingå.<sup>398</sup>

### Särskolan

I ett historiskt perspektiv har många olika uttryck använts för personer med utvecklingsstörning. Utredningen använder i denna genomgång huvudsakligen de begrepp som var aktuella vid den tidsperiod som beskrivs. Från den 2 juli 2023 kommer uttrycket utvecklingsstörning att ersättas av intellektuell funktionsnedsättning i skollagen. Samtidigt byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola, gym-

<sup>392</sup> SOU 1960:41 *Samernas skolgång*.

<sup>393</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>394</sup> SOU 1960:41 *Samernas skolgång*. Prop. 1962:51 *Nomadskolväsendets organisation*.

<sup>395</sup> Sameskolstyrelsen. *Skolhistoria*. <https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/skolhistoria/> (hämtad 2022-02-24).

<sup>396</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>397</sup> Prop. 1979/80:82 *Ledning och administration av sameskolorna m.m.* Bet. 1979/80:UbU25, rskr. 1979/80:285.

<sup>398</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

nasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola och komvux som särskild utbildning byter namn till komvux som anpassad utbildning.<sup>399</sup>

## Undervisningen för elever i behov av stöd har ibland varit integrerad och ibland åtskild under 1800- och 1900-talen

Redan när folkskolan infördes 1842 fanns en möjlighet till differentierad undervisning genom så kallade minimikurser.<sup>400</sup> Dessa vände sig dels till fattiga elever som av ekonomiska skäl behövde komma igenom skolan så snabbt som möjligt, dels till barn som ansågs vara bildningsbara men saknade ”erforderlig fattningsförmåga”. Minimikurserna innebar inte att eleverna placerades i separata klasser, utan inledningsvis var folkskolan i princip sammanhållen. I stället ställdes det lägre krav på de svaga eleverna. Elever med utvecklingsstörning, eller som det kallades då ”sinnesslöa barn”, däremot stod i praktiken helt utanför skolsystemet vid denna tid. De ansågs inte ha behov av eller kunna tillgodogöra sig en utbildning.<sup>401</sup>

Så tidigt som 1879 inrättades den första så kallade hjälpklassen och dessa klasser blev allt vanligare under 1890-talet. Men en reglering av hjälpklasserna kom inte till stånd förrän 1942.<sup>402</sup> De skulle ha till uppgift att dels ge eleverna en anpassad undervisning, dels befria övriga klasser från det hinder i arbetet som de mycket svagt begåvade barnen ansågs utgöra.<sup>403</sup>

I 1955 års undervisningsplan uppmärksammades undervisningen i specialklasser.<sup>404</sup> Nu talade man inte längre enbart om hjälpklasser utan bland annat också om observationsklasser, synklasser, hörselklasser och rh-klasser (för rörelsehindrade barn). Eleverna grupperades således efter sina skilda behov och det blev en stark differentiering av specialklasserna.<sup>405</sup>

---

<sup>399</sup> Prop. 2021/22:162 *Elevehälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*. Bet. 2021/22:UbU27, rskr. 2021/22:429.

<sup>400</sup> Kongl. Maj:ts nådiga stadga angående folk-undervisningen i riket 1842.

<sup>401</sup> SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

<sup>402</sup> Regleringen av hjälpklasserna byggde på förslag från 1932 års seminariesakkunniga i SOU 1936:31 *Betänkande med utredning och förslag angående åtgärder för särskild undervisning och utbildning av psykiskt efterblivna i barn- och ungdomsåren*.

<sup>403</sup> SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

<sup>404</sup> Undervisningsplan för rikets folkskolor den 22 januari 1955. Utgiven av Kungl. Skolöverstyrelsen.

<sup>405</sup> SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

I slutet av 1960-talet vände trenden mot en ökad integrering i de vanliga klasserna. Grundskolans läroplan från 1969 (Lgr 69) förordade så kallad samordnad specialundervisning där eleven skulle få individualiserad hjälp genom kompletterande och stödjande undervisning i sin vanliga klass.<sup>406</sup> Speciallärare skulle fungera jämsides med klasslärare i detta. Under 1970-talet kom den samordnade specialundervisningen att öka i omfattning och ersätta specialklasserna.<sup>407</sup>

Utredningen om skolans inre arbete (SIA-utredningen) angav i sitt betänkande 1974 att de flesta elevproblemen skulle lösas inom arbetsenheten. För en mindre grupp elever, med mycket stora svårigheter, ansåg dock utredningen att det behövdes fasta grupper utanför arbetsenheten.<sup>408</sup> Detta synsätt fick genomslag i nästa läroplan för grundskolan, Lgr 80.<sup>409</sup> I stället för begreppet specialundervisning användes nu termer som specialpedagogiska metoder och specialpedagogiska insatser. Dessa skulle inte fokusera på elevens svårigheter, utan utgå från vad eleven kunde och hur skolans arbetssätt borde förändras. Arbetsenheten sågs fortfarande som den naturliga basen för det individinriktade stödarbetet.<sup>410</sup>

### **Elever med utvecklingsstörning fick länge sin utbildning på internat och först 1967 lagstadgades rätten till undervisning**

Undervisning för barn med gravt förståndshandikapp startade redan under 1860-talet, men som välgörenhet. Under perioden 1875–1915 byggde sedan samtliga landsting upp internat eller skaffade sig del i sådana. Det anstaltsväsende som byggdes upp under denna period kom att prägla utbildningen för barn med utvecklingsstörning under lång tid. Först under efterkrigstiden började skolor inrättas utan internat.<sup>411</sup>

Ett steg mot en allmän skolplikt för barn med utvecklingsstörning togs i och med att en lagstadgad skolplikt infördes 1944.<sup>412</sup> Denna gällde bara de ”bildbart sinnesslöa”. Landstingen fick då i uppdrag att inrätta centralanstalter med upptagnings-, skol- och arbetshem.<sup>413</sup>

---

<sup>406</sup> Läroplan för grundskolan (Lgr 69). Skolöverstyrelsen, 1969.

<sup>407</sup> SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

<sup>408</sup> SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö*.

<sup>409</sup> 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr 80). Utfärdad av regeringen den 14 februari 1980.

<sup>410</sup> SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

<sup>411</sup> *Ibid.*

<sup>412</sup> Lagen (1944:477) om undervisning för bildbara sinnesslöa barn.

<sup>413</sup> SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

Genom 1954 års lag om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna barn och vuxna utvidgades landstingens ansvar till att omfatta denna grupp.<sup>414</sup> Det innebar att landstingen fick ansvaret för undervisning och vård av flertalet med utvecklingsstörning. Men undantag gjordes för vissa som ansågs kräva specialanstalt. Nu togs också begreppet sinnesslö bort och ersattes av efterbliven.

Först när omsorgslagen kom till 1967 fick alla barn och ungdomar med utvecklingsstörning oavsett begåvningsnivå lagstadgad rätt till undervisning och sysselsättning.<sup>415</sup> Härmed innefattades fler grupper som varit uteslutna i tidigare lagstiftning. För undervisningen skulle det finnas en särskild särskola som bestod av förskola, grundskola, träningsskola och yrkesskola. Men ända in på 1970-talet var det vanligt med olika former av internatundervisning för personer med utvecklingsstörning.<sup>416</sup>

### Särskolan närmade sig barn- och ungdomsskolan

Rätten till undervisning och sysselsättning för alla barn och ungdomar med utvecklingsstörning 1967 innebar nära nog en fördubbling av elevantalet i särskolan. Detta ledde till en ökad samverkan med barn- och ungdomsskolan, vilket också varit avsikten med omsorgslagen. Synen på personer med funktionsnedsättning förändrades också under 1960-, 1970- och 1980-talen och det fastslogs att omsorgen skulle syfta till en möjlighet att leva som andra och i gemenskap med andra.<sup>417</sup>

År 1973 fick särskolan sin första läroplan.<sup>418</sup> Särskolan fortsatte närma sig barn- och ungdomsskolan i och med att den överfördes från omsorgslagen till skollagen den 1 juli 1986. Redan året innan hade ansvaret för särskolan flyttats från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet. Men huvudmannskapet låg kvar hos landstingen.<sup>419</sup> Under 1980-talet var särskolan till hälften finansierad av staten och till hälften av landstingen.<sup>420</sup>

---

<sup>414</sup> Prop. 1953:26 *Förslag till lag om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna*.

<sup>415</sup> Lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

<sup>416</sup> SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

<sup>417</sup> Enligt SOU 1966:9 *Omsorger om psykiskt utvecklingshämmande*, som var förarbete till omsorgslagen.

<sup>418</sup> Läroplan för särskolan (Ls 73). Skolöverstyrelsen, 1973.

<sup>419</sup> SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

<sup>420</sup> SCB (1988): *Statistisk årsbok* samt egna beräkningar.

## Specialskolan

### Huvudmannskapet för utbildningen av elever med syn- eller hörselnedsättning samt rörelsehinder har växlat mellan att vara privat, statligt, kommunalt och lyda under landstingen

Den första skolan för döva och blinda inrättades 1807 på privat initiativ vid Manillaskolan på Djurgården i Stockholm. Från 1810 beviljades statliga medel för verksamheten. Under åren 1838–1864 inrättades 14 nya skolor för döva elever i landet. Obligatorisk skolgång för döva barn lagfästes i slutet av seklet, år 1889, då landet indelades i sju distrikt. Undervisningen blev ett ansvar för landstingen, men med statliga bidrag. År 1938 övertog staten ansvaret helt. Landet indelades då i fyra distrikt med var sin upptagningsskola, förlagda i Härnösand, Lund, Stockholm och Vänersborg. Den skola som fanns i Örebro blev till en början en skola för hela landet för ”oegentligt dövstumma”, men fick senare samma inriktning som de övriga skolorna med eget regionalt upptagningsområde.<sup>421</sup>

Undervisningen av blinda barn skildes från undervisningen av döva och bildade ett särskilt institut 1879. Från 1889 förlades denna verksamhet till Tomtebodavägen i Solna. En lag om obligatorisk blindundervisning antogs av riksdagen 1896. Verksamheten finansierades med statliga medel och överfördes inte, som undervisningen av döva, till landstingen. Årskurserna motsvarade helt folkskolans, med samma läroböcker på punktskrift.<sup>422</sup>

För barn med rörelsehinder fanns initialt ingen lag om obligatorisk undervisning. Det innebar att många barn med rörelsehinder helt stod utanför skolsystemet. Vissa fick sin undervisning vid statliga skolhem, som svarade för såväl undervisning som omvårdnad. Från mitten av 1950-talet inrättades externa rh-klasser. De vände sig till en början främst till barn med cp-skada. Vid samma tid pågick i Göteborg och Uppsala en uppbyggnad av regioninstitutioner för undervisning, vård och behandling av barn med cp-skada. Efter en kort tid övertog respektive kommun ansvaret för undervisningen. År 1962, i och med grundskolans införande, beslutades att ansvaret för grundskoleundervisning av rörelsehindrade barn skulle ligga på kommunerna. Samtidigt blev de externa klasserna erkända som sär-

---

<sup>421</sup> SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

<sup>422</sup> *Ibid.*



skilda specialklasser för rörelsehindrade i den kommunala grundskolan.<sup>423</sup>

### Efter grundskolans införande 1962 har antalet specialskolor ökat

När grundskolan infördes 1962 fanns det fem specialskolor (Birgittaskolan, Kristinaskolan, Manillaskolan, Vänerskolan och Östervångsskolan) för elever som var döva eller hade en hörselnedsättning samt en specialskola (Tomteboda) för elever med synnedsättning. Ytterligare tre specialskolor, samtliga med riksintag, tillkom under 1960-talet: Åsbackaskolan i Gnesta för döva och hörselskadade med psykisk utvecklingsstörning, Ekeskolan i Örebro för synskadade och synskadade med ytterligare funktionshinder samt Hällsboskolan i Sigtuna för döva med beteendestörningar och elever med talskada. Tomtebodaskolans skoldel avvecklades sedermera 1985 utifrån förslag från den så kallade Integrationsutredningen.<sup>424</sup> Vad gällde specialskolorna för döva och hörselskadade samt de nyinrättade riksskolorna lämnade utredningen inga förslag till omfattande förändringar.<sup>425</sup>

### Huvudmannaskapet för specialskolan har förblivit statligt

Att staten övertog huvudmannaskapet för specialskolan vid slutet av 1930-talet berodde delvis på den centraliseringslinje som präglade hela skolsystemet vid den här tiden. Föresatsen var att göra utbildningen tillgänglig för alla. För grundskolan var det naturligt att kommunerna ansvarade för utbildningen, om än med statlig styrning. Grundskolan präglades av ett stort elevunderlag med små geografiska upptagningsområden. För specialskolan ansågs det statliga huvudmannaskapet mest lämpat. Där var förhållandet det omvända – ett litet elevunderlag med stora geografiska upptagningsområden.<sup>426</sup>

På 1970-talet kom huvudmannaskapet för specialskolan att diskuteras. Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK-utredningen) framhöll i ett av sina betänkanden att specialskolan egentligen var en utbyggnad av den specialundervisning som fanns inom

---

<sup>423</sup> Ibid.

<sup>424</sup> SOU 1979:50 *Huvudmannaskapet för specialskolan*.

<sup>425</sup> SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

<sup>426</sup> Statskontoret (2010): *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan*. 2010:1.

grundskolan.<sup>427</sup> Vidare framhöll utredningen att specialskolorna skulle kunna behålla karaktären av en speciell skolform även med ett kommunalt huvudmannaskap.<sup>428</sup>

Integrationsutredningen ansåg däremot att ett kommunalt huvudmannaskap inte skulle garantera att den kompetens som fanns vid de olika specialskolorna skulle kunna upprätthållas.<sup>429</sup> De ansåg det inte heller som självklart att det skulle vara ett kommunalt åtagande att anordna regional eller rikstäckande utbildning.<sup>430</sup> Regering och riksdag hade ingen avvikande uppfattning utan konstaterade att det inte fanns någon anledning att förändra huvudmannaskapet för specialskolan.<sup>431</sup>

## Förskolan och förskoleklassen

### Barnomsorg har funnits i Sverige sedan mitten av 1800-talet

Från mitten av 1800-talet har barnomsorg bedrivits i Sverige. Inicialt fanns så kallade barnkrubbor för barn till fattiga arbetande mammor. Barnkrubborna drevs av stiftelser och kyrkliga församlingar. De finansierades genom donationer, välgörenhet och kollekt i församlingskyrkan.<sup>432</sup>

Vid samma tid kom också en helt annan verksamhet till Sverige: kindergården eller barnträdgårdar. Dessa drevs i rent pedagogiskt syfte, ofta av privatpersoner. Avgifter finansierade verksamheten, och barnen kom från välbärgade och bildade familjer. År 1904 inrättades den första folkbarnträdgården, som även riktade sig till arbetarbarn mot en låg avgift eller utan kostnad.<sup>433</sup>

---

<sup>427</sup> SOU 1975:6 *Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan.*

<sup>428</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

<sup>429</sup> SOU 1979:50 *Huvudmannaskapet för specialskolan.*

<sup>430</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

<sup>431</sup> Prop. 1980/81:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1981/82.* Bet. 1980/81:UbU25, rskr. 1980/81:332.

<sup>432</sup> Utbildningsdepartementet (2015): *Förskolan i politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt.* U15.007.

<sup>433</sup> Ibid.

## Begreppen daghem och lekskola infördes och dessa verksamheter började finansieras med statsbidrag

Den första statliga utredningen om barnomsorgen genomfördes av 1938 års befolkningskommission. Utredningen fastställde begreppen daghem för heldagsomsorg och lekskola för omsorg under halvdag.<sup>434</sup>

Frågan om barnomsorg utreddes sedan igen av 1941 års befolkningsutredning. Utredningen föreslog ett statsbidrag för driftkostnaderna för daghem och lekskola.<sup>435</sup> Förslagen antogs av riksdagen och statsbidraget inrättades 1944. Även förskoleseminarierna fick statsbidrag och antalet utbildningsplatser ökades. Samtidigt fick Socialstyrelsen huvudansvaret för barnomsorgen.<sup>436</sup>

## Förskolan ersatte daghemmen och lekskolan, och kommunerna blev skyldiga att erbjuda barnomsorg

Under 1960-talet växte behovet av barnomsorg eftersom kvinnor i allt högre utsträckning började förvärvsarbeta. 1968 års barnstugeutredning lade grunden för den omfattande utbyggnad av barnomsorgen som skedde på 1970- och 1980-talen. Utredningen föreslog bland annat att begreppet förskola skulle ersätta de tidigare begreppen daghem och lekskola.<sup>437</sup> Regeringen lade fram en proposition<sup>438</sup> och den 1 juli 1975 trädde en lag i kraft<sup>439</sup> som byggde på utredningens förslag. Då infördes allmän förskola för sexåringar. Förskola kunde därutöver bedrivas i form av daghem eller deltidsgrupp. Dessutom ingick familjedaghem i samlingsbegreppet förskoleverksamhet.<sup>440</sup>

Ansvar för barnomsorgen låg fortfarande under Socialdepartementets område. I mitten av 1970-talet fastslogs att förskoleverksamheten var en kommunal angelägenhet och att kommunerna var skyldiga att erbjuda barnomsorg. Ett statsbidrag infördes till kommunerna, något som medförde en kraftig utbyggnad av kommunala förskolor.<sup>441</sup>

---

<sup>434</sup> SOU 1938:20 *Betänkande angående barnkerubbor och sommarkolonier m.m.*

<sup>435</sup> SOU 1943:9 *Utredning och förslag angående statsbidrag till daghem och lekskolor m.m.*

<sup>436</sup> Utbildningsdepartementet (2015): *Förskolan i politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*. U15.007.

<sup>437</sup> SOU 1972:26 *Förskolan. Del 1*. SOU 1972:27 *Förskolan. Del 2*.

<sup>438</sup> Prop. 1973:136 *Förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation*.

<sup>439</sup> Lagen (1973:1205) om förskoleverksamhet.

<sup>440</sup> Utbildningsdepartementet (2015): *Förskolan i politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*. U15.007.

<sup>441</sup> SOU 2020:67 *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*.

## Förskolan närmade sig skolväsendet

Under 1990-talet genomfördes flera reformer inom förskolans område. I samband med friskolereformen ökade också valfriheten inom barnomsorgen. Kommunerna skulle nu i större utsträckning låta enskilt bedrivna verksamheter ta del av statsbidraget.<sup>442</sup>

År 1996 fördes ansvaret för förskoleverksamheten över från Socialdepartementet och Socialstyrelsen till Utbildningsdepartementet och Skolverket.<sup>443</sup> Förskolan närmade sig därmed skolväsendet och fick en tydligare inriktning mot utbildning och lärande.<sup>444</sup> Som en konsekvens av det fick förskolan också en egen läroplan som trädde i kraft den 1 augusti 1998 (Lpfö 98).<sup>445</sup>

## Förskoleklassen infördes

En annan förändring som skedde under 1990-talet var att den allmänna förskolan för sexåringar ersattes av förskoleklassen, som infördes som en egen skolform den 1 januari 1998.<sup>446</sup> Det blev därmed obligatoriskt för kommunerna att anordna förskoleklass, men frivilligt för barnen att delta i verksamheten. Syftet med förskoleklassen var att stimulera varje barns utveckling och lärande samt att stödja och underlätta integreringen mellan förskola och skola. När den nya skolformen inrättades skrevs dess uppdrag också in i läroplanen för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94). År 2018 blev sedan förskoleklassen obligatorisk.<sup>447</sup>

## Fritidshemmet

### Ursprunget till fritidshemmet växte fram i slutet av 1800-talet

Fritidshemmets utveckling påminner om förskolans, även om målgruppen för fritidshemmet är barn i skolåldern.

I slutet av 1800-talet växte så kallade arbetsstugor fram och de brukar ses som ursprunget till fritidshemmet. Ofta fanns arbets-

---

<sup>442</sup> Prop. 1991/92:65 *Valfriheten i barnomsorgen*.

<sup>443</sup> Prop. 1995/96:206 *Vissa skolfrågor m.m.*

<sup>444</sup> SOU 2020:67 *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*.

<sup>445</sup> Förordningen (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan.

<sup>446</sup> Prop. 1997/98:6 *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*.

<sup>447</sup> SOU 2021:33 *En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundskolskolan, specialskolan och sameskolan*.

stugorna i närheten av skolan och de samarbetade också med skolan. Arbetsstugorna riktade sig främst till arbetarklassens barn. De inrättades av privata sällskap och ideella föreningar men var underställda de lokala skolråden i kommunerna.<sup>448</sup> Vad gäller finansiering fick arbetsstugorna ett ekonomiskt stöd av församlingarna och ett tillskott av kommunala medel.<sup>449</sup>

Under 1930- och 1940-talen började arbetsstugorna benämnas eftermiddagshem. Dessa bedrevs genom välgörenhet och 1933 flyttades ansvaret från de lokala skolråden till de dåvarande barnavårdsnämnderna. Nu låg tyngdpunkten inte längre på arbete, som i arbetsstugorna, utan på fria aktiviteter, utevistelse, lek och läsläsning. Verksamheten sågs som ett komplement till hemmen, inte till skolan.<sup>450</sup>

### Begreppet fritidshem etablerades på 1960-talet

Under tidigt 1960-tal förvandlades eftermiddagshemmen till fritidshem. Men syftet var detsamma – att komplettera barnens hem och ge möjlighet till rekreation.<sup>451</sup>

Som tidigare nämnts växte behovet av barnomsorg under 1960-talet. Omsorgen om de yngre barnen ansågs viktigast och verksamheten för skolbarn betraktades nu som en förlängning av förskolan. Därför anställdes också förskollärare i fritidshemmet. Från 1965 började förskollärarna ersättas av fritidspedagoger. Socialstyrelsen var tillsynsmyndighet för fritidshemmet, som alltmer inriktades mot barns sociala utveckling.<sup>452</sup>

På 1970-talet lyfte några utredningar fram tanken om att integrera fritidsverksamheten och skolan. En samlad skoldag sågs som positiv. Samtidigt infördes idén om arbetslag där lärare och fritidspedagoger kunde samverka för att uppnå de sociala målen i läroplanerna.<sup>453</sup>

---

<sup>448</sup> SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

<sup>449</sup> Skolverket (2011): *Fritidshemmet – lärande i samspel med skolan.* Forskning för skolan.

<sup>450</sup> SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

<sup>451</sup> Skolverket (2011): *Fritidshemmet – lärande i samspel med skolan.* Forskning för skolan.

<sup>452</sup> SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

<sup>453</sup> SOU 1974:42 *Barns fritid – Fritidsverksamhet för 7–12-åringar.* SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö.*

## **Integrationen mellan fritidshemmet och skolan tog fart, och fritidshemmet blev ett komplement till skolan**

Integrationen mellan fritidsverksamheten och skolan fortsatte diskuteras under 1980-talet. I slutet av 1980-talet tog Socialstyrelsen fram ett pedagogiskt program för fritidshemmet.<sup>454</sup>

Först på 1990-talet tog utvecklingen ordentlig fart mot en ökad samverkan och integration mellan fritidshemmet och skolan, något som förstärktes av att kommunerna nu var ansvariga för både skola och fritidshem. Det ledde bland annat till att fritidshemmet flyttade in i skolans lokaler. År 1995 ändrades socialtjänstlagen så att fritidshemmets uppgift blev att erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i sin utveckling. Från att tidigare ha varit ett komplement till hemmen blev nu fritidshemmet ett komplement till skolan. Ansvaret för fritidshemmet fördes över från Socialdepartementet och Socialstyrelsen till Utbildningsdepartementet och Skolverket 1998. Samtidigt reviderades Lpo 94 så att läroplanen även omfattade fritidshemmet.<sup>455</sup>

## **Barngruppsstorlekarna ökade och personaltätheten minskade i fritidshemmet**

Fritidsverksamheten växte snabbt under 1990-talet. Denna stora utbyggnad av fritidshemmet skedde i en tid då kommunernas ekonomi var under hård press på grund av den ekonomiska krisen. Effekten blev att barngruppsstorlekarna ökade och att personaltätheten minskade.<sup>456</sup>

Som exempel kan nämnas att det 1980 fanns 17,8 barn per avdelning i fritidshemmet. År 1995 hade antalet ökat till 23,7. Ökningen fortsatte kommande år med 30,6 barn per grupp 2005 och 38,8 barn per grupp 2011. Personaltätheten var 7,4 barn per årsanställd 1980. År 1995 var det 11,4 barn, 2005 var det 18,6 barn och 2011 var det 20,4 barn per årsanställd. Enligt Kommunal har dessa nedskärningar påverkat både barnen, personalen och föräldrarna, bland annat i form av

- säkerhetsrisker för barnen
- bristande fysisk arbetsmiljö för både barn och personal
- mer konflikter och kränkande behandling bland barnen

---

<sup>454</sup> SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

<sup>455</sup> Skolverket (2011): *Fritidshemmet – en samtalsguide om uppdrag, kvalitet och utveckling.* Stödmaterial.

<sup>456</sup> SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

- ökad stress bland personal och mindre planeringstid
- mindre utvecklande verksamhet
- försämrad insyn för föräldrar.<sup>457</sup>

## En beskrivning av hur skolmyndigheternas uppgifter, organisation och styrning har förändrats över tid

I detta avsnitt redogör utredningen för hur skolmyndigheternas uppdrag har förändrats över tid. Vi börjar med att beskriva de uppgifter, den organisation och styrning Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna hade före sin nedläggning 1991. Sedan ger vi en bild av hur uppgifterna, organisationen och styrningen förändrades när Skolverket, Myndigheten för skolutveckling och Skolinspektionen inrättades. Vi beskriver också hur myndighetsstrukturen för specialpedagogiska frågor och specialsolan har utvecklats över tid. Därefter redogör vi för Sameskolstyrelsens utveckling sedan den infördes 1980. Avslutningsvis i avsnittet beskriver vi vägen fram till Skolforskningsinstitutet som bildades 2015.

### Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna lades ner

I samband med kommunaliseringen 1991 lades Skolöverstyrelsen (SÖ) och länskolnämnderna ner. Före nedläggningen var SÖ central förvaltningsmyndighet och länskolnämnderna regionala förvaltningsmyndigheter för skolväsendet.

### Skolöverstyrelsens uppgifter och organisation

SÖ var en styrelsemyndighet med en generaldirektör som myndighetschef. Innan sin nedläggning hade SÖ ansvar för

- tillsyn
- stöd till verksamheterna som ett led i tillsynsarbetet
- central utvärdering

---

<sup>457</sup> Lorentzi, Ulrika (2012): *Har någon sett Matilda? Vad fritidsbemmen är och vad de skulle kunna vara*. Kommunal.

- att ett fortlöpande forskningsarbete bedrevs
- fortlöpande läroplansarbete
- personalutbildning inom skolväsendet
- konstruktion av vissa prov
- att ge råd och service på skolbyggnadsområdet
- att bevaka frågor om läromedel
- att bevaka frågor om behov av utrustning
- information om förändringar inom verksamhetsområdet.<sup>458</sup>

Verksamheten vid SÖ var organiserad i en verksledning och tre saksavdelningar: obligatorisk utbildning, gymnasieutbildning och vuxenutbildning. Dessutom fanns en avdelning för planering och samordning samt en juridisk enhet och en informationsenhet. Den 30 juni 1990 uppgick antalet helårstjänster vid SÖ till 344.<sup>459</sup>

### Länsskolnämndernas uppgifter och organisation

Inom SÖ fanns 24 länsskolnämnder, en i vart och ett av de dåvarande länen. Länsskolnämnderna hade ansvar för

- utveckling, samordning och planering av skolväsendet i länet
- att verka för samarbete mellan skolväsendet och arbetslivet i länet
- att stimulera, stödja och följa det utvecklingsarbete som bedrevs lokalt samt ge råd, service och förmedla erfarenheter
- viss personalutbildning
- fortlöpande utvärdering
- lokal tillsyn.<sup>460</sup>

---

<sup>458</sup> Förordningen (1988:815) med instruktion för den statliga skoladministrationen.

<sup>459</sup> Dir. 1990:60 *Ny organisation för den statliga skoladministrationen*.

<sup>460</sup> Förordningen med instruktion för den statliga skoladministrationen.



Varje länskolnämnd hade elva ledamöter. Det fanns också en länskolinspektör som var chef för nämndens kansli. Dessutom fanns en eller flera skolinspektörer och övriga tjänster.<sup>461</sup> Antalet anställda på länskolnämnderna varierade från ett tiotal till ett femtiotal personer. Sammanlagt fanns vid alla länskolnämnderna innan deras nedläggning cirka 455 fasta tjänster.<sup>462</sup>

## Skolverket inrättades 1991

Skolverket inrättades 1991 som en enrådighetsmyndighet<sup>463</sup> med både en nationell och en lokal organisation. Till en början delades myndigheten in i 8 regioner som i sin tur delades in i en fältorganisation med ett stort antal lokalkontor. Det är svårt att få fram exakt hur många lokalkontoren var men det rörde sig om mellan 75 och 95.<sup>464</sup> Dessa var utspridda över landet och de flesta medarbetarna var ensamma på respektive ort. Fältorganisationen var en politisk lösning för att mildra effekterna av nedläggningen av länskolnämnderna. Jämfört med SÖ och länskolnämnderna hade Skolverket ett mindre ekonomiskt anslag.<sup>465</sup> Antalet anställda var också lägre. Skolverket hade 231 anställda den 30 juni 1992. Av dessa hade 60 procent rekryterats från SÖ eller länskolnämnderna.<sup>466</sup> Ett år senare – den 30 juni 1993 – hade Skolverket ökat antalet anställda till 254. Ökningen berodde på att Skolverket först då ansågs fullbemannat.<sup>467</sup> Det kan jämföras med 799 anställda på SÖ och länskolnämnderna. I dag har Skolverket återigen lika många anställda som när SÖ och länskolnämnderna avvecklades – 799 medarbetare.

---

<sup>461</sup> Ibid.

<sup>462</sup> Dir. 1990:60 *Ny organisation för den statliga skoladministrationen*.

<sup>463</sup> Förordningen (1991:1121) med instruktion för Statens skolverk.

<sup>464</sup> Enligt SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola* fanns det cirka 75 lokalkontor. Av motion 1991/92:Ub263 av Inger René (m) om Skolverkets fältorganisation m.m. framgår att det fanns lokalkontor på cirka 90 platser. I samtal med anställda på Skolverket har siffran 94 nämnts.

<sup>465</sup> Magnusson, Eva Maria (2018): *Vad händer i själva verket? Om styrning och handlingsutrymme i Skolverket under åren 1991–2014*. Avhandling. Företagsekonomiska institutionen. Uppsala universitet.

<sup>466</sup> Skolverket (1992): *Årsredovisning för budgetåret 1991/92*.

<sup>467</sup> Skolverket (1993): *Årsredovisning för budgetåret 1992/93*.

Skolverkets initiala huvuduppgifter var dels att svara för normering genom kursplaner och betygskriterier, dels nationell uppföljning och utvärdering. Tillsyn sågs som ett komplement till uppföljning och utvärdering och skulle användas sparsamt.<sup>468</sup>

### **I samband med kommunaliseringen fick kommunerna ett huvudansvar för skolutvecklingen**

I och med kommunaliseringen fick kommunerna, och inte längre staten, huvudansvaret för skolutvecklingen. Skolverkets insatser för att utveckla skolan skulle därmed vara övergripande och generella. Myndigheten skulle inte lägga sig i lokal skolutveckling eller specifika insatser.<sup>469</sup> Det här ledde till att staten omdisponerade de ekonomiska medlen så att enskilda kommuner och skolor fick pengar för fortbildning inför nya reformer.<sup>470</sup>

En annan viktig förändring var att det blev upp till kommunerna att avgöra vilken kompetensutveckling som skulle anordnas och hur stor del av budgeten som skulle avsättas för detta. Medel till kompetensutveckling blev alltså en del av det generella statsbidraget till kommunerna.<sup>471</sup>

### **Nationell tillsyn fick till en början litet utrymme på Skolverket**

Nationell tillsyn fick under Skolverkets första år litet utrymme. Det var i stället myndighetens lokala kontor som utövade tillsyn. Men riksdag och regering önskade en grundligare granskning av skolan och därför utökade Skolverket sin tillsyn under 1990-talet.<sup>472</sup>

År 1994 skapade myndigheten en särskild tillsynsenhet på nationell nivå. Fältorganisationen med de 8 regionerna och 75–95 lokalkontoren omorganiserades samtidigt till 11 geografiska enheter: Göteborg, Karlstad, Linköping, Luleå, Lund, Skövde, Stockholm, Sundsvall, Umeå, Uppsala och Växjö. De nya geografiska enheterna genom-

---

<sup>468</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>469</sup> Magnusson, Eva Maria (2018): *Vad händer i själva verket? Om styrning och handlingsutrymme i Skolverket under åren 1991–2014*. Avhandling. Företagsekonomiska institutionen. Uppsala universitet.

<sup>470</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>471</sup> Ibid.

<sup>472</sup> Ibid.

förde tillsynen, men den centrala tillsynsenheten styrde, samordnade och kvalitetssäkrade verksamheten.<sup>473</sup>

Trots denna utveckling ansåg regeringen inte att Skolverket hade infriat begäran om att tillsynen skulle öka i omfattning.<sup>474</sup>

### Regeringen ville stärka Skolverkets granskande roll

För att ytterligare stärka Skolverkets granskande roll angav regeringen 2002 att myndighetens uppdrag skulle renodlas och att en ny myndighet för skolutveckling skulle inrättas. Regeringens bedömning var att Skolverkets uppgifter skulle koncentreras till kvalitetskontroll genom uppföljning, utvärdering, kvalitetsgranskning och tillsyn. Myndighetens dåvarande uppgifter när det gällde utvecklingsstöd skulle överföras till en ny myndighet.<sup>475</sup>

Motiven för renodlingen var att Skolverkets uppgifter tycktes svår-förenliga. Rollen som en stark statlig tillsynsmyndighet riskerade att bli otydlig, när Skolverket samtidigt arbetade med allt fler utvecklingsuppgifter. Inte heller sågs den främjande och utvecklingsstödjande rollen tillräckligt förtroendeingivande när den låg på samma myndighet som utövade kvalitetsgranskning och tillsyn. Regeringen menade att kontrollen av såväl de kommunala som de fristående skolornas måluppfyllelse måste förstärkas för att säkerställa en likvärdig utbildning av hög kvalitet i hela landet.<sup>476</sup>

Vid den här tiden fanns ett resonemang om att lägga kvalitetsgranskning och tillsyn på ett fristående kvalitetssäkringsinstitut, i stället för på en statlig myndighet underställd regering och riksdag. Men regeringen avfärdade detta med hänvisning till att kvalitetsgranskning och tillsyn av en stor mål- och resultatstyrd samhällssektor som förskola, skola och vuxenutbildning har inslag av myndighetsutövning som inte kunde överlätas till privaträttsliga organ eller andra fristående institut. För att kunna tillvarata elevers rättigheter och redovisa kvalificerade bedömningar av skolans resultat menade regeringen att det krävs en myndighet som har en samlad kunskap och kompetens

---

<sup>473</sup> Magnusson, Eva Maria (2018): *Vad händer i själva verket? Om styrning och handlingsutrymme i Skolverket under åren 1991–2014*. Avhandling. Företagsekonomiska institutionen. Uppsala universitet.

<sup>474</sup> Prop. 1999/2000:1 *Budgetpropositionen för 2000*.

<sup>475</sup> Skr. 2001/02:188 *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*.

<sup>476</sup> Ibid.

inom det område som ska tillses. Detta sågs som en förutsättning för att en statlig myndighet skulle kunna vara en saklig granskare av skolväsendet. Granskningen av resultaten och skolverksamheten måste, enligt regeringen, vara oberoende i förhållande till dem som granskas.<sup>477</sup>

### **Myndigheten för skolutveckling inrättades 2003 och utvecklingsuppdraget särskildes från inspektion**

År 2003 inrättades Myndigheten för skolutveckling som i huvudsak tog över Skolverkets utvecklingsuppdrag. Den nya myndigheten var en styrelsemyndighet.<sup>478</sup> Samtidigt övergick Skolverket från att vara en enrådighetsmyndighet till att bli en styrelsemyndighet, och en ny instruktion började gälla.<sup>479</sup>

Myndigheten för skolutveckling skulle stödja utvecklingsarbetet i kommuner och skolor, visa på framgångsfaktorer samt dokumentera och sprida intressanta exempel. Huvudkontoret fanns i Stockholm och myndigheten hade fem regionala avdelningar i landet.<sup>480</sup>

Den utbildningsinspektion som fanns på Skolverket vid denna tid omfattade såväl tillsyn som kvalitetsgranskning. Myndigheten hade ett huvudkontor och fem regionala kontor för sin inspektionsverksamhet.<sup>481</sup> Kvar på Skolverket låg förutom tillsyn och kvalitetsgranskning uppgifterna att utveckla styrdokument och svara för prövning av ärenden om fristående skolor.<sup>482</sup>

### **Skolinspektionen inrättades 2008 som en fristående myndighet för tillsyn och kvalitetsgranskning**

För att ytterligare förstärka skolmyndigheternas granskande roll tillsatte regeringen efter riksdagsvalet 2006 en utredning.<sup>483</sup> I propositionen som följde på utredningen föreslog regeringen en ny myndighetsstruktur som bland annat bestod av en fristående inspektion med

---

<sup>477</sup> Ibid.

<sup>478</sup> Förordningen (2002:1161) med instruktion för Myndigheten för skolutveckling.

<sup>479</sup> Förordningen (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk.

<sup>480</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>481</sup> Ibid.

<sup>482</sup> Skr. 2001/02:188 *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*.

<sup>483</sup> Skolmyndighetsutredningen (U 2007:03) som lämnade betänkandet SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*.

ansvar för tillsynen och kvalitetsgranskningen. Den nya inspektionsmyndigheten skulle också hantera frågor om tillståndsprövning för fristående skolor. Dessutom skulle Barn- och elevombudet samt ansvaret för att tillhandahålla kansliresurser åt Skolväsendets överklagandenämnd föras över från Skolverket till den nya myndigheten.<sup>484</sup>

### Skolinspektionen fick en regional organisation

Skolinspektionen inrättades den 1 oktober 2008 som en enrådgighetsmyndighet. Ingen annan ledningsform övervägdes utan den fråga som diskuterades rörde endast om det skulle finnas ett insynsråd eller inte. Myndigheten fick ett insynsråd för att regeringen utifrån ett samhällsintresse bedömde det som angeläget med insyn i verksamheten.<sup>485</sup>

I och med inrättandet tog Skolinspektionen över Skolverkets kontor och fick därmed en regional organisation. Skolverket däremot behöll ingen regional organisation.<sup>486</sup>

### Regeringen ville ha en tydligare rollfördelning och ökad betoning på tillsyn

Motiven för att skapa en särskild myndighet för tillsyn och kvalitetsgranskning var, enligt regeringen, att säkerställa en god granskning av måluppfyllelsen och skolverksamheten. Tillsynsuppgifterna skiljdes från de föreskrivande, utvecklande och bidragsförmedlande uppgifterna. Därigenom ansåg regeringen att rollfördelningen skulle bli tydligare och mer förutsägbar. Det skulle i sin tur ge myndigheterna förutsättningar att genomföra sina uppgifter på ett effektivt sätt. De reformer som regeringen planerade för innebar också ett behov av ökad betoning på tillsyn och kunskapsuppföljning, något som man ville att myndighetsstrukturen skulle stödja.<sup>487</sup>

Tillskapandet av en renodlad inspektionsmyndighet kunde även ses som en del av en allmän renodlingstrend. Enligt Statskontoret har syftet med många förändringar av myndighetsstrukturen varit att renodla olika myndigheters roller för att åstadkomma en effektivare och mer rättssäker förvaltning. Vanligast har varit att tillsyns- och

<sup>484</sup> Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

<sup>485</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>486</sup> Ibid.

<sup>487</sup> Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

analysverksamhet renodlas. Regeringen har ofta velat skilja på utvecklande och uppföljande funktioner.<sup>488</sup>

### **Det fanns fortsatta gränsdragningsproblem mellan Skolinspektionen och Skolverket**

Inför inrättandet av Skolinspektionen fanns det remissinstanser som befarade att ansvarsfördelningen mellan den nya myndigheten och Skolverket skulle bli otydlig. Båda myndigheterna skulle nu få normerande uppgifter. Andra remissinstanser var tveksamma till att skilja på inspektion respektive utvärdering och uppföljning eftersom dessa uppgifter kompletterar varandra.<sup>489</sup>

Regeringen kunde se att det fanns både för- och nackdelar med gränsdragningarna inom såväl den dåvarande som den tänkta myndighetsstrukturen. Men bedömningen blev att fördelarna med en särskild inspektionsmyndighet övervägde när det gällde att skapa förutsättningar för effektiva statliga insatser i ett decentraliserat skolväsende. En nära samverkan mellan Skolinspektionen och Skolverket var också avsedd att kompensera för de eventuella negativa konsekvenser som kunde uppstå.<sup>490</sup>

### **De statliga utvecklingsinsatserna skulle begränsas, men har ökat igen på senare år**

När Skolinspektionen inrättades lades Myndigheten för skolutveckling ner. Skolverket skulle tillföras delar av uppgifterna från Myndigheten för skolutveckling. Därigenom skulle Skolverket från 2008 hantera uppföljning, utvärdering, styrdokument och *visst* utvecklingsstöd. Utvecklingsstödjande verksamhet som skulle överföras var bland annat statlig rektorsutbildning, viss kompetensutveckling för lärare, statliga utvecklingsinsatser inom nationellt prioriterade områden, hantering av statsbidrag, stöd till användning av informationsteknik och internationellt arbete. Regeringens intention var att de nationella utvecklingsinsatserna skulle minska och att kvalitetsutvecklingen främst skulle vara ett ansvar för huvudmännen och skolorna.<sup>491</sup> Men

<sup>488</sup> Statskontoret (2016): *Renodling av statlig verksamhet*. Om offentlig sektor.

<sup>489</sup> Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

<sup>490</sup> Ibid.

<sup>491</sup> Ibid.

det blev inte riktigt så eftersom statliga kompetensutvecklingsinsatser, som Lärarlyftet, började introduceras vid denna tid. Därtill har Skolverket under senare år tillförts stora resurser för nationell skolutveckling.<sup>492</sup> Hösten 2022 fick myndigheten också en regional organisation.

I den myndighetsomorganisation som gjordes 2008 övergick Skolverket från en styrelsemyndighet till en enrådig myndighet.<sup>493</sup> Den tidigare instruktionen upphävdes och en ny började gälla.<sup>494</sup>

### Det har funnits särskilda myndigheter med ansvar för vuxnas lärande

Som tidigare nämnts fanns när komvux inrättades 1968 två statliga skolor för vuxna. Dessa utgjorde egna myndigheter fram till 2001. Då slogs de ihop till en gemensam myndighet: Statens skolor för vuxna (SSV). Men den sammanslagna myndigheten blev kortlivad. Redan 2002 lades den ner och Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) bildades. Även Distansutbildningsmyndigheten (Distum) lades ner vid samma tillfälle och delar av dess verksamhet togs över av CFL.<sup>495</sup>

CFL var en styrelsemyndighet. Myndigheten skulle stödja användningen av distansmetoder i vuxenutbildningen och komplettera komvux genom att erbjuda utbildning i form av distansundervisning.<sup>496</sup>

När Myndigheten för skolutveckling avvecklades och Skolinспекtionen inrättades 2008 lades också CFL ner. CFL:s uppgifter fördes över till Skolverket.<sup>497</sup> KLIVA-utredningen menade att denna omorganisation av skolmyndigheterna kan ha medfört att stödet till arbetet med distansundervisning kom i skymundan.<sup>498</sup>

---

<sup>492</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>493</sup> Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

<sup>494</sup> Förordningen (2008:612) med instruktion för Statens skolverk.

<sup>495</sup> SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*.

<sup>496</sup> Förordningen (2001:1201) med instruktion för Nationellt centrum för flexibelt lärande.

<sup>497</sup> Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*. Bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.

<sup>498</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

## Myndighetsstrukturen för specialpedagogiska frågor och specialskolan har utvecklats över tid

Varje specialskola var en egen myndighet och specialpedagogiskt stöd gavs av länskolnämnderna

Inledningsvis var varje specialskola en egen myndighet och länskolnämnderna hade även ett visst ansvar för specialskolorna. Utöver detta fanns det på länskolnämnderna en stödorganisation med konsulenter för vissa funktionsnedsättningar. Dessutom skulle Statens institut för läromedel (SIL) producera läromedel för elever med funktionsnedsättning.<sup>499</sup>

### En egen myndighet inrättades för specialpedagogiskt stöd

När Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna avvecklades 1991 fördes ansvaret för frågor om elever med funktionsnedsättning över till en ny myndighet: Statens institut för handikappfrågor (SIH). Länskolnämndernas regionala organisation togs därmed i allt väsentligt över av SIH.<sup>500</sup>

Genom den nya myndigheten skapades, enligt dåvarande regering, en klar ansvarsfördelning mellan stat och kommun som bland annat innebar att det skulle vara tydligt vilken statlig myndighet som ansvarade för frågor som rörde elever med funktionsnedsättning.<sup>501</sup>

### En ny myndighet bildades för specialpedagogiskt stöd och specialskolorna slogs ihop till en myndighet

Ungefär tio år senare avvecklades SIH och Specialpedagogiska institutet (SIT) bildades den 1 juli 2000.<sup>502</sup> Uppgifterna för den nya myndigheten handlade främst om att ge råd och handledning, genomföra kompetensutvecklingsinsatser, informera om specialpedagogiska frågor, bidra till specialpedagogisk utveckling, sammanställa och sprida

---

<sup>499</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

<sup>500</sup> Ibid.

<sup>501</sup> Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan.*

<sup>502</sup> Prop. 1998/99:105 *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd.*

Bet. 1999/2000:UöU4, rskr. 1999/2000:14.



forskning samt samverka internationellt inom det specialpedagogiska området.<sup>503</sup>

Specialskolorna hade, som tidigare nämnts, varit egna myndigheter med nämnder bestående av företrädare för stat, kommuner och lands-ting. När SIT bildades 2000 slogs dessa enskilda skolmyndigheter samman till en: Specialskolemyndigheten (SPM) med huvudmanna-ansvar för specialskolorna.<sup>504</sup>

### Specialpedagogiskt stöd och ansvaret för specialskolan sammanfördes i en gemensam myndighet

I Skolmyndighetsutredningen 2007 konstaterade utredaren att det fanns för många myndigheter som hade uppgifter som rörde barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning. Detta bidrog till otydliga ansvarsförhållanden och gränsdragningsproblem. Därför föreslog utredningen att SIT och SPM skulle slås ihop till Myndigheten för specialpedagogik.<sup>505</sup>

Regering och riksdag följde i stort sett utredningens förslag men ändrade namnet till Specialpedagogiska skolmyndigheten.<sup>506</sup> Den inrättades den 1 oktober 2008 som en enrådighetsmyndighet, till skillnad från SIT och SPM som hade varit styrelsemyndigheter. Uppgifterna för den nya myndigheten skulle vara att

- ansvara för utbildningen av elever i den statliga specialskolan
- svara för utbildningen vid särskilda resurscenter
- erbjuda råd och stöd i specialpedagogiska frågor
- främja utveckling, anpassning och distribution av läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning
- administrera vissa statliga stöd och bidrag.<sup>507</sup>

Utöver de motiv som Skolmyndighetsutredningen lyfte fram angav regeringen att en gemensam myndighet med ansvar för frågor som rör elever med funktionsnedsättning skulle öka förutsättningarna

---

<sup>503</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

<sup>504</sup> Ibid.

<sup>505</sup> SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter.*

<sup>506</sup> Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter.* Bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.

<sup>507</sup> Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter.*

för samverkan och erfarenhetsutbyte mellan olika personalgrupper. Kvaliteten i den stödjande verksamheten skulle också främjas av att stödet lades samman med utbildningsverksamheten i specialskolorna. Dessutom menade regeringen att det skulle bli tydligare för elever, vårdnadshavare och kommuner vem som hade ansvaret för frågor om utbildning, råd och stöd. Men inrättandet av Specialpedagogiska skolmyndigheten fick inte innebära att övriga myndigheter inom utbildningsområdet inte tog sitt ansvar för elever med funktionsnedsättning.<sup>508</sup>

### **Sameskolstyrelsen inrättades 1980 som huvudman för sameskolan**

#### **Sameskolstyrelsen inrättades och övertog ansvaret från länskolnämnden i Norrbotten**

År 1980 inrättades Sameskolstyrelsen.<sup>509</sup> Den skulle, inom ramen för ett statligt huvudmannaskap, vara styrelse för alla sameskolor i landet. Tidigare hade ledning och administration av sameskolorna legat på länskolnämnden i Norrbotten och dessa uppgifter skulle nu övertas av Sameskolstyrelsen. Tillsynsansvaret för sameskolorna övergick från länskolnämnden i Norrbotten till länskolnämnderna i de län där sameskolor fanns. Utöver ansvaret för sameskolan skulle Sameskolstyrelsen ha i uppgift att främja de samiska undervisningsinslagen i det allmänna skolväsendet.<sup>510</sup>

Till Sameskolstyrelsen skulle det knytas ett kansli med särskilda pedagogiska och administrativa resurser för att utföra och samordna myndighetens uppgifter. Som chef för kansliet skulle regeringen tillsätta en skolchef. I Sameskolstyrelsen skulle företrädare för samerna ingå och regeringen skulle utse ledamöter.<sup>511</sup> År 1993 inrättades Sameetinget som sedan dess utser ledamöterna.<sup>512</sup>

---

<sup>508</sup> Ibid.

<sup>509</sup> Prop. 1979/80:82 *Ledning och administration av sameskolorna m.m.* Bet. 1979/80:UbU25, rskr. 1979/80:285.

<sup>510</sup> Prop. 1979/80:82 *Ledning och administration av sameskolorna m.m.*

<sup>511</sup> Ibid.

<sup>512</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

## Förslag om att flytta ansvaret från Sameskolstyrelsen till Sametinget har inte genomförts

Skolmyndighetsutredningen föreslog 2007 att ansvaret för sameskolfrågorna skulle inordnas i Sametinget. Sameskolstyrelsen skulle därmed läggas ner som statlig myndighet, men detta skulle inte påverka skolverksamheten. Förslagen processades dock vid den här tidpunkten inte vidare i regering och riksdag.<sup>513</sup> Frågan om Sameskolstyrelsens framtida organisatoriska utformning behövde, enligt regeringen, beredas ytterligare i syfte att säkerställa hög kvalitet i verksamheten.<sup>514</sup>

År 2017 återkom resonemanget. Då rekommenderade Riksrevisionen regeringen att överväga att föreslå riksdagen att den verksamhet som Sameskolstyrelsen bedriver skulle inrymmas i Sametinget.<sup>515</sup> Inte heller vid detta tillfälle togs frågan vidare.

Även 2017 års skolmyndighetsutredning lämnade förslag om vilken myndighet som borde ansvara för sameskolan. Där föreslogs på samma sätt som tidigare att Sametinget skulle bli huvudman för sameskolan och att Sameskolstyrelsen skulle upphöra som myndighet.<sup>516</sup> Dessa förslag har fortfarande inte genomförts.

## Skolforskningsinstitutet inrättades 2015 för att stödja praktisknära forskning i skolan

När Skolverket bildades 1991 tog myndigheten över Skolöverstyrelsens forskningsprogram, som delvis ändrade inriktning för att spegla övergången från ett centraliserat och regelstyrt till ett målstyrt system. Nu betonades utvecklingen av en gemensam kunskapsbas snarare än direkta föreskrifter för den praktiska tillämpningen.<sup>517</sup>

I början av 2000-talet förstärktes Skolverkets forskningsanslag. När Myndigheten för skolutveckling inrättades fördes forskningsfrågorna över till den nya myndigheten. Den fick ett förändrat uppdrag att medverka i spridning av resultat av forskning som genomfördes vid universitet och högskolor, men inte arbeta med och finansiera forskning. Därmed existerade inte längre någon sektorsforskning inom utbildningsområdet. Samtidigt ökade volymen forskning inom

---

<sup>513</sup> SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*.

<sup>514</sup> Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

<sup>515</sup> Riksrevisionen (2017): *Samisk utbildning – dags för en omstart*. RiR 2017:15.

<sup>516</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>517</sup> *Ibid.*

utbildningsområdet genom en satsning på ett särskilt anslag för utbildningsforskning till Vetenskapsrådet.<sup>518</sup>

Det första steget mot ett skolforskningsinstitut togs när regeringen i propositionen Forskning och innovation angav att forskningsresultat från en mängd olika vetenskapliga discipliner skulle bevakas och värderas ur ett relevansperspektiv för skolan och förskolan samt utifrån den vetenskapliga kvaliteten.<sup>519</sup> I budgetpropositionerna för 2013<sup>520</sup> och 2014<sup>521</sup> föreslog regeringen att 20 miljoner kronor skulle avsättas årligen för sammanställning och spridning av forskningsresultat. Dessutom aviserade regeringen i den senare budgetpropositionen att en utredning skulle tillsättas för att förbereda och genomföra inrättandet av en ny myndighet. Utredningen lämnade sin slutrapport i december 2014.<sup>522</sup>

Den 1 januari 2015 bildades Skolforskningsinstitutet med uppdrag att dels göra systematiska översikter och andra forsknings-sammanställningar samt sprida forskningsresultaten, dels lysa ut och fördela medel till praktiktäna forskning inom områden där relevant forskning saknas.

### Referenser till bilaga 3

Andersson, Jens & Berger, Thor (2018): *Lokala eliter, ojämlikhet och folkskolans expansion på 1800-talet*.

[www.undervisningshistoria.se](http://www.undervisningshistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

Bejerot, Eva, Forsberg Kankkunen, Tina & Hasselbladh, Hans (2015): Två decennier av new public management: arbetsmiljön i skola och sjukvård. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* nr 3/2015.

Berg, Gunnar, Andersson, Fia, Bostedt, Göran & Perselli, Jan (2014): *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. Bilaga 3 till SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

---

<sup>518</sup> Ibid.

<sup>519</sup> Prop. 2012/13:30 *Forskning och innovation*.

<sup>520</sup> Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*.

<sup>521</sup> Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*.

<sup>522</sup> Utredningen om inrättande av ett skolforskningsinstitut (2014): *Slutrapport från Utredningen om inrättande av ett skolforskningsinstitut (U2014:02)*.

- Bruhn, Anders Theodor (1882): *Nya folkskolestadgan med flere författningar rörande folkundervisningen jemte sakregister, till ledning för skolråden*. Stockholm: Norstedt.
- Dir. 1979:123 *Skolor med annan huvudman än stat och kommun*.
- Dir. 1987:16 *Beredning om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*.
- Dir. 1990:60 *Ny organisation för den statliga skoladministrationen*.
- Dir. 1999:15 *Översyn av skollagen m.m.*
- Dir. 2012:84 *Utvärdering av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet*.
- Ds U 1977:8 *Förslag till nytt statsbidrag för det allmänna skolväsendet*.
- Ds U 1978:6 *De enskilda skolornas ställning inom utbildningsväsendet*.
- Ds U 1987:1 *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*.
- Ds 2005:33 *Vuxenutbildningslag*.
- Ds 2008:13 *En ny betygsskala*.
- Ds 2009:25 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och kvalitet*.
- Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.
- Fejes, Andreas (2018): *Komvux fyller 50 år – men hur blev komvux, komvux?* [www.visnet.se/wp-content/uploads/2019/02/Komvux-50-a-%CC%8Ar-2.pdf](http://www.visnet.se/wp-content/uploads/2019/02/Komvux-50-a-%CC%8Ar-2.pdf) (hämtad 2022-09-28).
- Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).
- Gustafsson, Jan-Eric, Sörlin, Sverker & Vlachos, Jonas (2016): *Policyidéer för svensk skola*. SNS Förlag.
- Haldén, Eva (1997): *Den föreställda förvaltningen. En institutionell historia om central skolförvaltning*. Stockholms universitet.
- Hem och skola: *Vår historia*. Webtext. <https://hemochskola.se/sv/vår-historia/> (hämtad 2022-02-24).
- Holmberg, Peter (2020): *Vägvalen i yrkesutbildningen – som jag minns dem – från yrkesskola till gymnasieskola, tiden fram till 1991*. [www.undervisningshistoria.se](http://www.undervisningshistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

- Holmlund, Helena, Häggblom, Josefin, Lindahl, Erica, Martinson, Sara, Sjögren, Anna, Vikman, Ulrika & Öckert, Björn (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2014:25.
- Jacobsson, Bengt & Sahlin, Kerstin (1995): *Skolan och det nya verket: skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*.
- Jarl, Maria & Rönnerberg, Linda (2015): *Skolpolitik. Från riksdagshus till klassrum*. Liber.
- Johansson, Kjell & Salin, Sven (2007): *Formell vuxenutbildning. Utveckling och förutsättningar*. Nationellt centrum för flexibelt lärande.
- Johnsson Harrie, Anna (2009): *Staten och läromedlen. En studie av den svenska statliga förhandsgranskningen av läromedel 1938–1991*. Linköpings universitet. Institutionen för beteendevetenskap och lärande.
- Kjellström, Jannike, Almquist, Ylva B. & Modin, Bitte (2016): *Lärares arbetsvillkor och hälsa efter 1990-talets skolreformer*. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* nr 1/2016.
- Lagradsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.
- Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.) (2011): *Utbildningshistoria – en introduktion*. Studentlitteratur.
- Larsson, Hans-Albin (2011): *Mot bättre vetande – en svensk skolhistoria*. SNS förlag.
- Lirén, Gösta (1986): *Facklärarna i skolans och arbetsmarknadens perspektiv: en kamp för jämlika villkor. Del 1. 1800–1950*. Svenska Facklärares förbundet (SFL).
- Lorentzi, Ulrika (2012): *Har någon sett Matilda? Vad fritidsbemmen är och vad de skulle kunna vara*. Kommunal.
- Lundgren, Ulf P. (2005): *Vad styr skolan?* The Research Unit for Studies in Educational Policy and Educational Philosophy. Uppsala universitet.
- Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

- Magnusson, Eva Maria (2018): *Vad händer i själva verket? Om styrning och handlingsutrymme i Skolverket under åren 1991–2014*. Avhandling. Företagsekonomiska institutionen. Uppsala universitet.
- Motion 1991/92:Ub263 av Inger René (m) *Skolverkets fältorganisation m.m.*
- Nordström, Stig G & Richardson, Gunnar (red.) (1998): *Utbildningshistoria 1998*. Föreningen för svensk undervisningshistoria.
- Olofsson, Jonas (2013): *Den svenska yrkesutbildningsmodellen – dess etablering, sentida förändring och framtida utmaningar*. Ratio och Malmö högskola, rapport nr 8, november 2013.
- Prop. 1871:21 *Bidrag af statsmedel till aflöning af lärare vid folkskolor och småskolor*.
- Prop. 1913:97 *Ökning av förslagsanslaget till lappmarks ecklesiastikverk*.
- Prop. 1918:96 *Upprättande av praktiska ungdomsskolor*.
- Prop. 1936:99 *Obligatorisk sjuårig folkskola m.m.* Riksdagens protokoll, 1936, nr 34.
- Prop. 1950:70 *Riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*.
- Prop. 1952:224 *Förslag till lag om särskild skolstyrelse i vissa fall*.
- Prop. 1953:26 *Förslag till lag om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna*.
- Prop. 1953:145 *Omorganisation av gymnasierna vid de högre allmänna läroverken m.m.*
- Prop. 1955:139 *Utbyggnad av yrkesutbildningen*.
- Prop. 1957:61 *Riktlinjer för förfarandet vid tillsättning av vissa lärartjänster m.m.*
- Prop. 1962:51 *Nomadskolväsendets organisation*.
- Prop. 1962:54 *Reformering av den obligatoriska skolan*.
- Prop. 1964:171 *Reformering av de gymnasiala skolorna m.m.*
- Prop. 1965:43 *Kommunal skatteutjämning m.m.*
- Prop. 1967:85 *Vissa åtgärder inom vuxenutbildningens område m.m.*
- Prop. 1968:140 *Riktlinjer för det frivilliga skolväsendet*.
- Prop. 1969:1 *Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1969/70, bilaga 10*.

- Prop. 1970:4 *Huvudmannskapet för mellanskolan.*
- Prop. 1973:1 *Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1973/74, bilaga 10.*
- Prop. 1973:90 *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.* Bet. 1973:KU26.
- Prop. 1973:136 *Förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation.*
- Prop. 1975/76:39 *Skolans inre arbete m.m.*
- Prop. 1976/77:100 *Budgetpropositionen 1977, bilaga 12.*  
Bet. 1976/77:UbU19, rskr. 1976/77:176.
- Prop. 1977/78:85 *Nytt statsbidrag till grundskolan m.m.*
- Prop. 1978/79:111 *Åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m.*
- Prop. 1979/80:82 *Ledning och administration av sameskolorna m.m.*  
Bet. 1979/80:UbU25, rskr. 1979/80:285.
- Prop. 1979/80:90 *Kommunalekonomiska frågor inför år 1981.*
- Prop. 1980/81:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1981/82.*  
Bet. 1980/81:UbU25, rskr. 1980/81:332.
- Prop. 1980/81:107 *Den statliga skoladministrationen m.m.*  
Bet. 1980/81:UbU38, rskr. 1980/81:395.
- Prop. 1980/81:203 *Läroplan för den kommunala vuxenutbildningen.*  
Bet. 1980/81:UbU1, rskr. 1980/81:46.
- Prop. 1982/83:1 *Skolor med enskild huvudman m.m.*  
Bet. 1982/83:UbU10, rskr. 1982/83:63.
- Prop. 1983/84:86 *Tjänstekonstruktion för studie- och yrkesorientering m.m.* Bet. 1983/84:UbU13, rskr. 1983/84:174.
- Prop. 1983/84:118 *Fristående skolor på gymnasial nivå.*  
Bet. 1983/84:UbU27, rskr. 1983/84:366.
- Prop. 1983/84:169 *Kommunal och statlig utbildning för vuxna.*
- Prop. 1984/85:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1985/86.*  
Bet. 1984/85:UbU16, rskr. 1984/85:234.
- Prop. 1984/85:122 *Lärarytelse för grundskolan.*  
Bet. 1984/85:UbU31.
- Prop. 1985/86:97 *Statsbidrag till lärarlöner i gymnasieskolan.*
- Prop. 1987/88:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1988/89, bilaga 10.* Bet. 1987/88:UbU14, rskr. 1987/88:304.



- Prop. 1987/88:102 *Utveckling av yrkesutbildningen i gymnasieskolan.*
- Prop. 1987/88:113 *Kompetensinriktad vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda, särvox.*
- Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning.* Bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95.
- Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.* Bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58.
- Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan.* Bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.
- Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen.* Bet. 1990/91:UbU16.
- Prop. 1991/92:65 *Valfrihet i barnomsorgen.*
- Prop. 1991/92:94 *Ändrat huvudmannaskap för särskolan och särvox.* Bet. 1991/92:UbU21 och 28, rskr. 1991/92:285.
- Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor.* Bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346.
- Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.* Bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345.
- Prop. 1992/93:32 *Samerna och samisk kultur m.m.*
- Prop. 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.*
- Prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan.* Bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406.
- Prop. 1992/93:250 *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvox, gymnasiesärskolan och särvox.*
- Prop. 1995/96:206 *Vissa skolfrågor m.m.*
- Prop. 1995/96:222 *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*
- Prop. 1997/98:6 *Förskoleklass och andra skollagsfrågor.*
- Prop. 1998/99:105 *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd.* Bet. 1999/2000:UbU4, rskr. 1999/2000:14.
- Prop. 1999/2000:1 *Budgetpropositionen för 2000.*

- Prop. 1999/2000:135 *En förnyad lärarutbildning*. Bet. 2000/01:UbU3.
- Prop. 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*.
- Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*. Bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.
- Prop. 2008/09:66 *En ny betygsskala*. Bet. 2008/09:UbU5, rskr. 2008/09:169.
- Prop. 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan*. Bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189.
- Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*. Bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8.
- Prop. 2009/10:27 *Obligatorisk befattningsutbildning för nyanställda rektorer*. Bet. 2009/10:UbU6, rskr. 2009/10:128.
- Prop. 2009/10:89 *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*. Bet. 2009/10:UbU16, rskr. 2009/10:248.
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.
- Prop. 2009/10:219 *Betyg från årskurs 6 i grundskolan*. Bet. 2010/11:UbU3, rskr. 2010/11:137.
- Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare*. Bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.
- Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*.
- Prop. 2012/13:30 *Forskning och innovation*.
- Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* Bet. 2012/13:UbU15, rskr. 2012/13:266.
- Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*.
- Prop. 2014/15:1 *Budgetproposition för 2015*.
- Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*. Bet. 2014/15:UbU13, rskr. 2014/15:246.
- Prop. 2016/17:1 *Budgetproposition för 2017*.
- Prop. 2016/17:5 *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*. Bet. 2016/17:UbU6, rskr. 2016/17:65.
- Prop. 2017/18:1 *Budgetproposition för 2018*.
- Prop. 2019/20:105 *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*. Bet. 2019/20:UbU22, rskr. 2019/20:300.

- Prop. 2021/22:51 *En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt*. Bet. 2021/22:UbU9, rskr. 2021/22:146.
- Regeringen (1997): *Uppdrag till Statens skolverk angående nationella kvalitetsgranskningar 1998*. Regeringsbeslut 1997-12-16. U97/4444/S.
- Regeringen (2000). *Uppdrag till Statens skolverk avseende stöd till utveckling av förskola, skola och vuxenutbildning m.m.* Regeringsbeslut 2000-10-12. U2000/3873/S.
- Regeringen (2015): *Uppdrag om samverkan för bästa skola*. Regeringsbeslut 2015-06-04. U2015/3357/S.
- Regeringen (2015): *Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram*. Regeringsbeslut 2015-07-09. U2013/02553/S. U2013/01285/S. U2015/00941/S. U2015/00299/S. U2015/03844/S.
- Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.
- Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.
- Regeringen (2022): *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. Regeringsbeslut 2022-06-30. U2022/02561.
- Regeringen (2022): *Uppdrag om regionala planeringsunderlag*. Regeringsbeslut 2022-08-25. U2022/01595. U2022/02828.
- Richardson, Gunnar (2004): *Svensk utbildningshistoria – Skola och samhälle förr och nu*. Studentlitteratur.
- Riksdagens protokoll 1989/90:42.
- Riksrevisionen (2017): *Samisk utbildning – dags för en omstart*. RiR 2017:15.
- Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Makadam förlag.
- Salin, Sven (2010): *Läroverkens utveckling i Sverige*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

- Sameskolstyrelsen. *Skolhistoria*.  
<https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/skolhistoria/>  
(hämtad 2022-02-24).
- SCB (1974): *Elever i obligatoriska skolor 1847–1962*. Promemorior från SCB. November 1974.
- SCB (1988): *Statistisk årsbok*.
- SCB: *Innan grundskolan fanns. Översikt över historisk utbildningsstatistik 1944–2018*.
- Sjögren, David (2016): *Nomadskolans införande, genomförande och innehåll*. Föreningen svensk undervisningshistoria.  
<https://undervisningshistoria.se/nomadskolans-inforande-genomforande-och-innehall/> (hämtad 2022-02-24).
- Skolverket (1992): *Årsredovisning för budgetåret 1991/92*.
- Skolverket (1993): *Årsredovisning för budgetåret 1992/93*.
- Skolverket (2005): *Resultaten av ämnesproven för skolår 9 år 2004*. PM 2005-02-01, dnr 2004:00862.
- Skolverket (2011): *Fritidshemmet – en samtalsguide om uppdrag, kvalitet och utveckling*. Stödmaterial.
- Skolverket (2011): *Fritidshemmet – lärande i samspel med skolan*. Forskning för skolan.
- Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken – En kvalitativ studie*. Rapport 362.
- Skolverket (2022): *Skolverket inrättar kontor på 10 orter*. Pressmeddelande. 2022-02-24. [www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022-02-24-skolverket-inrattar-kontor-pa-10-orter](http://www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022-02-24-skolverket-inrattar-kontor-pa-10-orter) (hämtad 2022-02-25).
- Skr. 1996/97:112 *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*.
- Skr. 2001/02:188 *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*.
- SOU 1913:7 *Folkundervisningskommitténs betänkande angående förändrad anordning av folkskoleinspektionen*.

- SOU 1933:4 *Skatteutjämningsberedningens principbetänkande med förslag till skatteutjämnande åtgärder genom överflyttning till staten eller till större kommunala utdebiteringsområden av kostnader för kommunala förvaltningsuppgifter.*
- SOU 1936:31 *Betänkande med utredning och förslag angående åtgärder för särskild undervisning och utbildning av psykiskt efterblivna i barn- och ungdomsåren.*
- SOU 1938:20 *Betänkande angående barnkrubbor och sommar-kolonier m.m.*
- SOU 1943:9 *Utredning och förslag angående statsbidrag till daghem och lekskolor m.m.*
- SOU 1945:61 *Skolplikstidens skolformer. 3 Realskolan.*
- SOU 1948:27 *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling.*
- SOU 1952:44 *Principbetänkande angående driftbidrag till primär-kommuner.*
- SOU 1955:31 *Skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärar-tillsättningen.*
- SOU 1959:35 *1957 års skolberedning.*
- SOU 1960:41 *Samernas skolgång.*
- SOU 1963:42 *Ett nytt gymnasium.*
- SOU 1963:50 *Fackskolan.*
- SOU 1965:60 *Vuxenutbildning i gymnasium och fackskola.*
- SOU 1966:3 *Yrkesutbildningen.*
- SOU 1966:9 *Omsorger om psykiskt utvecklingshämmande.*
- SOU 1972:26 *Förskolan. Del 1.*
- SOU 1972:27 *Förskolan. Del 2.*
- SOU 1974:42 *Barns fritid – Fritidsverksamhet för 7–12-åringar.*
- SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö.*
- SOU 1975:6 *Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan.*
- SOU 1978:52 *Lägg besluten närmare människorna!*
- SOU 1978:65 *Skolan, en ändrad ansvarsfördelning.*
- SOU 1979:50 *Huvudmannaskapet för specialskolan.*
- SOU 1981:34 *Fristående skolor för skolpliktiga elever.*

- SOU 1988:20 *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.*
- SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan.*
- SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans: statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*
- SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan.*
- SOU 1991:30 *Särskolan.*
- SOU 1999:63 *Att lära och leda – En lärarutbildning för samverkan och utveckling.*
- SOU 1999:141 *Från Kunskapslyftet till en strategi för livslångt lärande.*
- SOU 2002:120 *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan.*
- SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet.*
- SOU 2003:77 *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv.*
- SOU 2007:30 *Två nya statliga specialskolor.*
- SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter.*
- SOU 2007:87 *Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder.*
- SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.*
- SOU 2008:52 *Legitimation och skärpta behörighetsregler.*
- SOU 2008:109 *En hållbar lärarutbildning.*
- SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet.*
- SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*
- SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*
- SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer.*
- SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

- SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
- SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*
- SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*
- SOU 2020:67 *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska.*
- SOU 2021:33 *En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.*
- SOU 2021:70 *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap.*
- Statskontoret (2010): *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan.* 2010:1.
- Statskontoret (2016): *Renodling av statlig verksamhet. Om offentlig sektor.*
- Universitets- och högskolerådet: *Mellanårsprogram.*  
Ur Bedömningshandboken. Webtext.  
<https://bedomningshandboken.uhr.se/svenska-meriter/betygstyper-i-antagningen/mellanarsprogram/>  
(hämtad 2022-02-24).
- Utbildnings- och kulturdepartementet (2005): *Ny skollag.*  
Utkast till lagrådsremiss. U2005/5584/S.
- Utbildningsdepartementet (2009): *Förändrade förutsättningar för utbildnings- och forskningspolitiken mot bakgrund av den internationella finanskrisen.* PM 2009-01-14.
- Utbildningsdepartementet (2009): *Särskilda program och behörighet till yrkesprogram.* PM 2009-09-25. U2009/5552/G.
- Utbildningsdepartementet (2015): *Förskolan i politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt.* U15.007.
- Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.* PM 2021-07-29. U2021/03373.

Utbildningsdepartementet (2022): *Svar på fråga 2021/22:738 av Annika Hirvonen (MP) om professionsprogram.*

Utbildningsdepartementet, skolministern, till riksdagen.  
U2022/00170.

Utredningen om inrättande av ett skolforskningsinstitut (2014):  
*Slutrapport från Utredningen om inrättande av ett skolforskningsinstitut (U2014:02).*

Wahlström, Ninni (2002): *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser.* Örebro universitet.



# Statens offentliga utredningar 2022

## Kronologisk förteckning

---

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksoalaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskottrar. M.
50. Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. Ju.
51. En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Fi.
52. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Ju.
53. Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. U.

# Statens offentliga utredningar 2022

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]
- Arbetslivskriminalitet  
– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]
- Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]
- De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

### Finansdepartementet

- Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]
- Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]
- Startlån till förstagsköpare av bostad. [12]
- Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]
- Sänk tröskeln till en god bostad. [14]
- Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]
- Korttidsarbete under pandemin  
– en utvärdering av stödets betydelse. [30]
- Ett register för alla bostadsrätter. [39]
- Skydd för konsumenters kollektiva intressen  
– genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. [42]
- Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]
- En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. [51]

### Försvarsdepartementet

- Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]
- Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

### Justitiedepartementet

- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]
- En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]
- EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]
- Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]
- Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]
- En oavvislig ersättningsrätt? [23]
- Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]
- Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]
- Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. [50]
- Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. [52]

### Kulturdepartementet

- Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]
- Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]
- Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-laisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki

Då människovärdet mättes.  
Exkludering och assimilering av torne-  
dalingar, kväner och lantalaiset. [32]  
Kreativa Sverige! Nationell strategi för  
främjande av hållbar utveckling i  
kulturella och kreativa branscher. [44]

### **Miljödepartementet**

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet  
2022. Samhället, tekniken och etiken.  
[7]  
Sveriges globala klimatavtryck. [15]  
Rätt för klimatet. [21]  
Om prövning och omprövning  
– en del av den gröna omställningen.  
[33]  
Ändrade regler för vattenskottrar. [49]

### **Näringsdepartementet**

Friska djur behöver inte antibiotika  
– bättre verkan genom internationell  
påverkan [43]

### **Socialdepartementet**

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19  
– framgång genom samarbete och  
helgardering. [3]  
Hälso- och sjukvårdens beredskap  
– struktur för ökad förmåga.  
Del 1 och 2. [6]  
Sverige under pandemin. Volym 1  
Samhällets, företagens och enskildas  
ekonomi. Volym 2 Förutsättningar,  
vägval och utvärdering. [10]  
Handlingsplan för en långsiktig utveckling  
av tolktjänsten för döva, hörselskadade  
och personer med dövblindhet. [11]  
Vägen till ökad tillgänglighet  
– delaktighet, tidiga insatser och inom  
lagens ram. [22]  
Extraordinära smittskyddsåtgärder – en  
bedömning. [26]  
Begränsningar i möjligheterna för vissa  
aktörer att få tillstånd att bedriva  
öppenvårdsapotek. [27]  
Rätt och lätt  
– ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Stärkt arbete med att bekämpa bidrags-  
brott. Administrativt sanktionssystem  
och effektivare hantering av  
misstänkta brott. [37]

God tvångsvård – trygghet, säkerhet och  
rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård  
och rättspsykiatrisk vård. [40]

Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet  
i vård och omsorg för äldre personer.  
[41]

### **Utbildningsdepartementet**

En modell för att mäta och belöna  
progression inom sfi. [17]  
I mål – vägar vidare för att fler unga ska  
nå målen med sin gymnasieutbildning.  
[34]  
Tryggare i vårddyrket  
– en översyn av vissa frågor inom  
utbildning till sjuksköterska och  
barnmorska. [35]  
Statens ansvar för skolan  
– ett besluts- och kunskapsunderlag.  
Volym 1 och 2. [53]

### **Utrikesdepartementet**

Co-Creation for Innovation. [46]