

skulle kommuner också vara skyldiga att yttra sig över ansökningar om godkännande. Förslaget fick dock inte stöd av riksdagen.<sup>143</sup>

### Fristående skolor är underställda särskilda former av tillsyn

Skolinspektionen utövar tillsyn över fristående skolor på samma sätt som för offentliga skolor.<sup>144</sup> Men det finns också särskilda former av tillsyn som är kopplade till de fristående skolornas tillstånd.

- Innan utbildningen startar genomför Skolinspektionen en kontroll av den verksamhet som en enskild huvudman avser att bedriva (etableringskontroll).<sup>145</sup> Vid etableringskontrollen granskar Skolinspektionen huvudmannens förberedelser inför skolstarten. Skolinspektionen tar därefter ställning till om huvudmannen följer de föreskrifter som gäller för verksamheten och resultatet meddelas till huvudmannen i ett beslut.<sup>146</sup>
- Fristående skolor och enskilda huvudmän får sedan en tillsyn under första verksamhetsåret. Syftet med denna tillsyn är att kontrollera att skolan och huvudmannen arbetar utifrån de planer som tillståndet bygger på. Detta ger även nyetablerade huvudmän möjlighet att få råd och vägledning tidigt i uppbyggnadsfasen.<sup>147</sup>

Om Skolinspektionen vid sin tillsyn finner att verksamheten lever upp till kraven, eller om brister snabbt rättats till, vidtar myndigheten ingen åtgärd. Om en skola påvisar brister ställer Skolinspektionen i beslutet krav på åtgärder med bestämda tidsfrister, ett så kallat föreläggande.<sup>148</sup> Om bristerna är mycket allvarliga kan myndigheten bestämma att skolan ska stängas direkt och vara stängd i upp till sex månader tills bristerna har åtgärdats.<sup>149</sup> Om en fristående skola inte åtgärdar allvarliga brister, trots att den har fått ett föreläggande från

---

<sup>143</sup> Prop. 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval*. Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.

<sup>144</sup> 26 kap. 3 § skollagen.

<sup>145</sup> 26 kap. 9 a § skollagen.

<sup>146</sup> Skolinspektionen (2022): *Etableringskontroll*.

[www.skolinspektionen.se/tillstand/etableringskontroll/](http://www.skolinspektionen.se/tillstand/etableringskontroll/) (hämtad 2022-02-18).

<sup>147</sup> Skolinspektionen (2022): *Inspektionsformer*.

[www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/](http://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/) (hämtad 2022-02-18).

<sup>148</sup> 26 kap. 10 § skollagen.

<sup>149</sup> 26 kap. 18 § skollagen.

Skolinspektionen, kan myndigheten dra in tillståndet för skolan. Då kan skolan inte fortsätta sin verksamhet, utan tvingas stänga.<sup>150</sup>

Om en kommun eller region har misskött sig grovt och inte åtgärdat allvarliga brister på skolan, trots att de fått ett föreläggande från Skolinspektionen, kan Skolinspektionen gå in och vidta de åtgärder som bedöms vara nödvändiga på skolan. Då får den kommun eller region som är ansvarig för skolan betala kostnaderna för detta.<sup>151</sup>

Tidigare hade Skolinspektionen inte något mandat att stänga offentliga skolor. Men den 1 juli 2022 trädde nya bestämmelser i kraft som innebär att Skolinspektionen även kan förbjuda en kommun eller en region att driva en verksamhet vidare om ett föreläggande att avhjälpa brister inte har följts och missförhållandet är allvarligt.<sup>152</sup> Samtidigt gavs Skolinspektionen ökade möjligheter att stänga eller dra in tillstånd för skolor. Inom två år från beslutet om föreläggande ska tillsynsmyndigheten kunna besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse om ett allvarligt missförhållande på nytt uppkommer i verksamheten och huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter.<sup>153</sup>

### **Fristående skolor kan begränsa mottagandet av elever till att bara gälla vissa grupper**

Enligt skollagen ska varje fristående grundskola vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. Men det är tillåtet att utbildningen begränsas till att avse

- vissa årskurser
- elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola)
- elever som utbildningen är särskilt anpassad för.<sup>154</sup>

---

<sup>150</sup> 26 kap. 13–16 §§ skollagen.

<sup>151</sup> 26 kap. 17 § skollagen.

<sup>152</sup> 26 kap. 16 a § skollagen.

<sup>153</sup> 26 kap. 15, 16 b och 17 §§ skollagen. Se också prop. 2021/22:45 *Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister*.

<sup>154</sup> 10 kap. 35 § första stycket skollagen.

Liknande bestämmelser finns även för fristående förskoleklass, fristående gymnasieskola och fristående grundsärskola.<sup>155</sup>

Det har tidigare inte funnits någon motsvarande reglering för kommunala skolor, även om Högsta förvaltningsdomstolen i en dom slagit fast att skollagen inte hindrar kommuner från att organisera sin skolverksamhet på det sätt som kommunen finner lämpligt. Det inbegriper även möjligheten att inrätta särskilda resursskolor.<sup>156</sup> Men i juni 2022 beslutade riksdagen om nya regler för resursskolor. Benämningen resursskola införs i skollagen för kommunala resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan. Den införs också för de skolor med enskild huvudman som begränsar sin utbildning till elever som är i behov av särskilt stöd inom förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan och gymnasieskolan.

Riksdagsbeslutet innebär att resursskolornas verksamhet inom grundskolan och grundsärskolan regleras i skollagen. Det är kommunen som, efter en ansökan från vårdnadshavare eller ibland elevens rektor, ska besluta om en elev ska placeras i en resursskola. Vid behov av urval ska de elever som har störst behov av att gå i en resursskola prioriteras. Dessutom ska en elev ha rätt att gå kvar i resursskolan så länge som eleven behöver det.

De nya bestämmelserna om resursskolor kommer att tillämpas för utbildningar som startar efter den 1 juli 2023. Riksdagen har också tillkännagett att regeringen bör tillsätta en utredning som ska se över hur finansieringen av resursskolorna i Sverige långsiktigt ska se ut.<sup>157</sup>

## **Fristående skolor kan neka plats till elever med omfattande behov av särskilt stöd**

Under vissa förutsättningar kan fristående skolor neka att ta emot elever med omfattande behov av särskilt stöd.

Enligt skollagen är en kommun inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i en fristående skola, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.<sup>158</sup> Om kommunen av sådana skäl beslutar att inte ge tilläggsbelopp, är den

<sup>155</sup> 9 kap. 17 § första stycket, 15 kap. 33 § första stycket och 11 kap. 34 § första stycket skollagen.

<sup>156</sup> Högsta förvaltningsdomstolens dom 2017-06-28 i mål nr 3086-16.

<sup>157</sup> Prop. 2021/22:156 *Resursskolor och tilläggsbelopp för behov av särskilt stöd*. Bet. 2021/22:UbU31, rskr. 2021/22:340.

<sup>158</sup> 9 kap. 21 § andra stycket, 10 kap. 39 § tredje stycket, 11 kap. 38 § andra stycket och 17 kap. 54 § andra stycket skollagen.

enskilda huvudmannen inte heller skyldig att ta emot eller ge fortsatt utbildning till eleven.<sup>159</sup>

Rätten att neka att ta emot en elev är alltså begränsad till de fall där kommunen avslår ansökan om tilläggsbelopp för att det innebär organisatoriska eller ekonomiska svårigheter. Den gäller inte i de fall där kommunen bedömer att eleven inte har behov av omfattande särskilt stöd.

Enligt en dom från Högsta förvaltningsdomstolen kan en fristående skola inte kräva ett beslut om tilläggsbelopp som villkor för att ta emot en elev. Det skulle innebära att skolan begränsar sitt mottagande till att avse elever vars hemkommun lämnar ett visst ekonomiskt bidrag till skolan, vilket enligt domen inte är förenligt med skollagen.<sup>160</sup>

### Fristående skolor får använda kötid som urvalsgrund

Om en fristående skola har fler sökande elever än platser får skolan göra ett urval. Skolan kan endast använda sådana urvalsgrunder som Skolinspektionen godkänner.<sup>161</sup> De urvalsgrunder som Skolinspektionen tidigare har godkänt är anmälningsdatum (kötid), syskonförtur, geografisk närhet och vissa verksamhetsmässiga samband.

Frågan om vilka urvalsgrunder som ska vara tillåtna har på senare år behandlats av både Skolkommissionen<sup>162</sup> och Utredningen om en likvärdig skola.<sup>163</sup> Skolinspektionen har också i en tematisk tillsyn granskat fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola.<sup>164</sup>

För att minska skolsegregationen föreslog Skolkommissionen 2017 att fristående skolor inte längre skulle kunna tillämpa kötid som urvalsgrund. I stället förordade kommissionen lottning om en fristående skola får fler sökande än antalet platser. Därigenom skulle även elever som kommer sent till Sverige få samma chans som andra elever att få en placering på en skola där antalet sökande överstiger antalet platser. I kombination med ett aktivt skolval syftade förslaget också till att neutralisera fördelarna av det informationsövertag som en del

<sup>159</sup> 10 kap. 35 § andra stycket, 9 kap. 17 § andra stycket, 15 kap. 33 § tredje stycket och 11 kap. 34 § andra stycket skollagen.

<sup>160</sup> Högsta förvaltningsdomstolen dom 2020-04-23 i mål nr 314-19.

<sup>161</sup> 10 kap. 35 § första stycket skollagen.

<sup>162</sup> SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

<sup>163</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

<sup>164</sup> Skolinspektionen (2022): *Fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola*.

föräldrar har och som gör det möjligt att ställa barn i kö redan när de är väldigt små.<sup>165</sup>

Skolkommissionens förslag ledde inte till någon lagändring, men 2020 lämnade Utredningen om en mer likvärdig skola ett liknande förslag. Utredningen föreslog att fristående skolor skulle kunna tillämpa flera olika urvalsprinciper, bland annat syskonförtur och verksamhetsmässiga samband mellan skolor. Däremot menade utredningen att det inte längre skulle vara tillåtet att använda kötid som urvalsgrund. I stället föreslog utredningen en urvalsgrund kallad lika möjligheter, vilket i praktiken innebär lottning. Syftet med förslaget om lika möjligheter var dels att ge enskilda huvudmän större möjligheter att minska segregationen i skolorna, dels att möjliggöra ett rättvist skolval där alla platser inte på förhand är tagna vid tidpunkten för skolvalet.<sup>166</sup>

Regeringen lämnade i mars 2022 en proposition där man föreslog att kötid inte längre skulle få användas som urvalsgrund, men riksdagen avlog förslaget. I ett tillkännagivande bad i stället riksdagen regeringen att återkomma med ett nytt förslag om ett utvecklat skolval som baseras på rimliga och förutsägbara kriterier, obligatoriskt skolval, bättre information och där bland annat kötid finns med som möjlig urvalsgrund.<sup>167</sup> Därefter har regeringen gett Skolverket i uppdrag att föreslå ett gemensamt skolvalssystem, men baserat på nuvarande principer för urval.<sup>168</sup>

## Fristående skolor kan vara konfessionella

Undervisningen i alla skolor ska vara icke-konfessionell. Det gäller både offentliga och fristående skolor. Men för fristående skolor gäller att utbildningen i övrigt får ha en konfessionell inriktning. Deltagandet i konfessionella inslag ska i dessa fall vara frivilligt.<sup>169</sup>

I förarbetena till skollagen hänvisade regeringen till Europakonventionens bestämmelser om rätten till undervisning och kravet på staten att respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrar-

<sup>165</sup> SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

<sup>166</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

<sup>167</sup> Prop. 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval*. Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.

<sup>168</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. 2022-06-30. U2022/02561.

<sup>169</sup> 1 kap. 6–7 §§ skollagen.

nas religiösa eller filosofiska övertygelse.<sup>170</sup> Enligt regeringen fanns det en grundläggande skillnad mellan att gå i en offentlig skola och att välja en skola med konfessionell inriktning. Att välja en skola med konfessionell inriktning är frivilligt. Därmed borde det i en sådan skola vara möjligt att under skoldagen ge utrymme för konfessionell verksamhet.<sup>171</sup>

Frågan om konfessionella inslag har sedan återkommit flera gånger. År 2018 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet. Utredningen konstaterade att inställningen till fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning ofta är en i grunden ideologisk och i någon mån subjektiv fråga. Utredningen föreslog tydligare definitioner av centrala begrepp i gällande författningar. Det gällde bland annat vad som avses med utbildning respektive undervisning, och vad som avses med konfessionell inriktning och konfessionella inslag.<sup>172</sup>

Riksdagen beslutade i juni 2022 om nya regler för konfessionella skolor. Ändringarna innebär bland annat att enskilda som ansöker om att bli godkända som huvudmän och som avser att bedriva verksamheten med en konfessionell inriktning kommer att behöva ange det i sin ansökan och få tillstånd för det. Konfessionella inslag ska som huvudregel ska vara skilda från övriga aktiviteter inom skolan så att eleverna kan välja om de vill delta eller inte. Huvudmännen är skyldiga att informera vårdnadshavare och elever om konfessionella inslag. Ändringarna innebär också att definitionerna av undervisning och utbildning i skollagen förtydligas och att det införs nya definitioner av begreppen konfessionellt inslag och konfessionell inriktning. Exempelvis ska skolor, förskolor och fritidshem med offentlig huvudman kunna genomföra avslutningar och uppmärksamma traditionella högtider i gudstjänstlokaler, så länge det inte förekommer konfessionella inslag. Lagändringarna börjar gälla den 2 januari 2023.<sup>173</sup>

Även ett fullständigt etableringsstopp för konfessionella skolor har diskuterats. Utbildningsdepartementet presenterade ett sådant förslag i april 2022.<sup>174</sup> Regeringen överlämnade sedan i juli 2022 en lagråds-

<sup>170</sup> Artikel 2 Protokoll till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna Paris, 20.III.1952.

<sup>171</sup> Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

<sup>172</sup> SOU 2019:54 *Nya regler för fristående skolor med konfessionella inriktning*.

<sup>173</sup> Prop. 2021/22:157 *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*. Bet. 2021/22:UbU29, rskr. 2021/22:397.

<sup>174</sup> Utbildningsdepartementet (2022): *Etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning*. Promemoria 2022-04-11. U2022/01678.

remiss med förslag om ett etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning. I lagrådsremissen förordades också att befintliga fristående skolor och fritidshem inte får utöka verksamheten med konfessionell inriktning. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.<sup>175</sup>

### **Fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning kan få undantag från vissa bestämmelser om utbildningen**

Fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning kan enligt skollagen få undantag från vissa bestämmelser som rör legitimationskrav för lärare, ämnen och timplan samt betygssättning.<sup>176</sup> Med särskild pedagogisk inriktning avses waldorfpedagogik.<sup>177</sup>

### **Rätten till insyn i och information om fristående skolor är mindre än för offentliga skolor**

Inriktningen mot en alltmer enhetlig reglering av offentliga och fristående skolor har inte bara gällt utbildningens utformning och finansiering utan även frågor om tillsyn och insyn.

Fristående skolor har stått under statlig tillsyn under lång tid. I mitten av 1990-talet slog regeringen fast att skolor som fick bidrag från det allmänna också var skyldiga att medverka i kommunal uppföljning och utvärdering av skolan. Kommuner som betalade ut bidrag skulle även ha rätt till insyn i skolans verksamhet.<sup>178</sup>

Men flera frågor har visat sig svåra att hantera. Det handlar bland annat om insynen i skolors ekonomi och elevförhållanden där de enskilda huvudmännens status som privata och organisationer innebär att de lyder under en delvis annan lagstiftning.

---

<sup>175</sup> Lagrådsremiss *Etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning*. Stockholm den 14 juli 2022.

<sup>176</sup> 2 kap. 17 §, 3 kap. 13 § och 10 kap. 6 § skollagen.

<sup>177</sup> 5 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare och utnämning till lektor. Se också prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare*.

<sup>178</sup> Prop. 1995/96:200 *Fristående skolor m.m.*

*Enskilda huvudmän omfattas inte av offentlighetsprincipen*

En viktig principiell fråga som flera utredningar behandlat har varit om fristående skolor ska lyda under offentlighetsprincipen.<sup>179</sup> Sådana förslag har förts fram, bland annat av Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor.<sup>180</sup> Men hittills har förslagen inte lett till några beslut.

En anledning till det är att det rättsliga läget är oklart. Lagrådet påpekade i sin behandling av den lagrådsremiss som regeringen tog fram utifrån förslagen från Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor att enskilda huvudmän som är börsnoterade bolag lyder under omfattande och detaljerade regler om informationsgivning. Detta regelsystem skulle påverkas om offentlighetsprincipen skulle gälla för vissa bolag så att en enskild när som helst kan få ut uppgifter från bolaget. Enligt Lagrådet skulle en utvidgning av handlingsoffentligheten till börsnoterade privata också kunna komma i konflikt med unionsrättsliga krav.<sup>181</sup> Regeringskansliet har därefter låtit utreda frågan och bedömt att lagrådsremissens förslag inte är oförenliga med EU-rätten.<sup>182</sup>

*Sekretess försvårar publicering av information om fristående skolor*

I december 2019 bedömde Kammarrätten i Göteborg att uppgifter hos Statistiska centralbyrån (SCB) om fristående skolors genomströmning, betygssättning och sammansättning av elever omfattades av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen<sup>183</sup> till skydd för den enskilda huvudmannen. Det innebär att Skolverket inte längre kunde publicera den typen av uppgifter om fristående skolor. Myndigheten fattade då beslutet att avpublicera all berörd skolstatistik, även kommunala skolors statistik, med hänsyn till principen om lika villkor mellan fristående och kommunala skolor.

För att skolstatistiken skulle kunna publiceras igen beslutade riksdagen i maj 2021 om tillfälliga ändringar i sekretesslagstiftningen. Änd-

<sup>179</sup> SOU 2013:56 *Friskolorna i sambället*.

<sup>180</sup> SOU 2015:82 *Ökad insyn i fristående skolor*.

<sup>181</sup> Lagrådet. Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-03-21. *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor*.

<sup>182</sup> Utbildningsdepartementet (2019): *Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag*. Pro-memoria 2019-02-06. U2019/00336/GV.

<sup>183</sup> 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen.



ringen gäller från och med den 1 juli 2021 till och med den 30 juni 2023. Då planeras en permanent lagstiftning vara på plats.<sup>184</sup>

Lagändringen innebär att Skolverket sedan den 1 juli 2021 publicerar statistik om skolenheter och huvudmän på samma sätt som tidigare. Statistik om enskilda huvudmän får också lämnas ut till kommuner för deras resursfördelning samt till den verksamhet inom Skolverket där den behövs, exempelvis för hantering av statsbidrag. Där emot får statistik om enskilda huvudmän inte lämnas ut för andra ändamål. Uppgifter om enskilda huvudmäns intäkter och kostnader samlas in av SCB men omfattas fortfarande av statistiksekretess.<sup>185</sup>

### *En utredning ska lämna förslag på hur insyn och information ska säkras*

För att få till stånd en permanent lösning tillsatte regeringen i oktober 2021 en utredning som ska lämna förslag till lösningar för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Syftet är bland annat att myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter och att föräldrar och elever ska ha en god tillgång till information inför skolval. Utredaren ska

- identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor för att lösa tillgången till skolinformation
- identifiera och analysera för- och nackdelar med att Skolverket för att lösa tillgången till skolinformation samlar in uppgifter från huvudmän, myndigheter och eventuellt andra uppgiftslämnare inom ramen för en insamling utanför den särskilda verksamheten för att framställa statistik som avses i offentlighets- och sekretesslagen
- lämna nödvändiga författningsförslag för de olika alternativen.

Enligt tilläggsdirektiv ska utredningen även analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen för bland annat enskilda utbildningsanordnare inom komvux. Utredningen ska lämna sina förslag den 31 mars 2023.<sup>186</sup>

<sup>184</sup> Prop. 2020/21:141 *Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation*. Bet. 2020/21:KU31, rskr. 2020/21:290.

<sup>185</sup> 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen.

<sup>186</sup> Dir. 2021:89 *En långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet*. Dir. 2022:10 *Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen (U 2021:04)*.

## 4.2 Kommunernas förutsättningar och kapacitet

Alla kommuner har i grunden samma ansvar för skolverksamheten. Det gäller både ansvaret som huvudman och ansvaret som hemkommun. Men kommunernas förutsättningar i form av storlek, ekonomi och geografi skiljer sig åt. I detta avsnitt beskriver utredningen kommunernas förutsättningar i olika avseenden.

### 4.2.1 Många kommuner är små

En genomsnittlig svensk kommun har omkring 35 000 invånare. Men många kommuner är betydligt mindre än genomsnittet och mediankommunen hade 2020 runt 16 000 invånare. Skillnaderna mellan kommuner är stora. Sveriges största kommun är Stockholm med fler än 975 000 invånare. Den minsta, Bjurholm, har färre än 2 400 invånare. Sammantaget har 19 av 290 kommuner fler än 100 000 invånare. Samtidigt har 73 kommuner färre än 10 000 invånare (tabell 4.1).<sup>187</sup>

**Tabell 4.1 Befolkningen i Sveriges kommuner den 31 december 2020**

Spridningsmått

Spridningsmått	Befolkning
Max.	975 551
90 %	74 446
75 %	36 215
Median (50 %)	16 080
25 %	10 015
10 %	6 127
Min.	2 387

Anm: För varje variabel, dvs. varje kolumn, har kommunerna rangordnats med avseende på just den variabeln. Procentsatserna i tabellernas förspalt, 90 %, 75 %, 50 %, 25 % och 10 %, anger hur stor andel av kommunerna som har ett värde på den aktuella variabeln som är lägre än det värde som är angivet i kolumnen för variabeln.

Källa: SCB (2021): *Sveriges befolkning 31 december 2020. Kommunala jämförelsetal*.

### Stora kommuner växer, små kommuner krymper

Den kommunreform som genomfördes under 1970-talet syftade till att skapa kommuner med kapacitet att klara sitt uppdrag. I förarbetena räknade man med att det behövdes ett befolkningsunderlag

<sup>187</sup> SCB (2021): *Sveriges befolkning 31 december 2020. Kommunala jämförelsetal*.

på 6 500–7 000 invånare för att kommunen skulle kunna upprätthålla ett högstadium med cirka 75 elever per årskurs. Det var den skolstorlek som man menade behövdes för att kunna säkra undervisningen.<sup>188</sup>

När Långtidsutredningen 2015, cirka 45 år senare, beräknade vilket befolkningsunderlag som krävdes för en ekonomiskt effektiv grundskoleverksamhet landade man på cirka 10 000 invånare. Beräkningen byggde på antagandet att en ekonomiskt optimal skolstorlek för årskurs 1–5 var cirka 200 elever och 400 elever för årskurs 6–9. Skulle kommunen inte bara driva grundskola utan också ha utvecklingskraft krävdes enligt utredningen en kommunbefolkning på upp emot 20 000 invånare.<sup>189</sup>

Kraven på kommunerna har således ökat. Men det demografiska landskapet har samtidigt förändrats. Kommunutredningen konstaterade 2020 att det i dag finns två extremgrupper av kommuner, där de allra minsta stadigt krymper medan de största stadigt växer. Små kommuner får också en allt större andel äldre invånare.<sup>190</sup>

### *Växande kommuner kan få problem med lokalbrist och segregation*

Både att ha en växande och en krympande befolkning kan innebära utmaningar. Kommunutredningen pekar på att kommuner med befolkningsstillväxt generellt har relativt god och stabil ekonomi och en väl fungerande demokrati. Men tillväxt kan också leda till brist på bostäder, underdimensionerad lokaltrafik och behov av investeringar. För skolans del kan det uppstå brist på lokaler och behov av att bygga nytt. Utmaningen är att tidsmässigt matcha behoven och investeringarna. Tillväxt kan också leda till sociala utmaningar, bland annat i form av ökad segregation.<sup>191</sup>

### *Krympande kommuner kan behöva lägga ner skolor*

För krympande kommuner är problembilden en annan. Minskad befolkning innebär ett minskat skatteunderlag. Behoven av kommunal service minskar och kommunen måste klara av att skala ner verksam-

<sup>188</sup> SOU 1961:9 *Principer för en ny kommunindelning*. Prop. 1961:180 *Översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner*.

<sup>189</sup> SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.

<sup>190</sup> SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

<sup>191</sup> Ibid.

heten utan att tumma på kvaliteten. Samtidigt ökar vissa behov av service. Minskad befolkning innebär över lag en större andel äldre vilket innebär ett ökat behov av äldreomsorg.

För skolans del innebär en minskande befolkning ofta att klasser blir mindre och att skolor måste läggas ner när elevunderlaget viker. Det är också svårt för krympande kommuner att få tillgång till den kompetens som skolan behöver för att nå upp till lagstiftningens krav på verksamheten. Statistiken visar att elever i växande kommuner har bättre skolresultat än elever i krympande kommuner.<sup>192</sup>

### *Kapaciteten är ofta mindre i krympande kommuner*

Den centrala administrationen och den politiska organisationen i en krympande kommun är ofta minimerad. Sådana kommuner kan därför ha svårt att avsätta resurser för nödvändigt strategiskt arbete och utvecklingsarbete, som exempelvis utveckling av it-system.<sup>193</sup> För skolans del kan en det bli en utmaning för kommunen att hantera både myndighetsuppgifterna i egenskap av hemkommun och att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete som huvudman.

Ett konkret exempel där den administrativa kapaciteten har betydelse är möjligheterna att söka och ta del av statsbidrag. Enligt en granskning från Riksrevisionen har de större kommunala huvudmännen fördelar gentemot de mindre kommunala huvudmännen i kraft av att de har en större utbildningsförvaltning. De större kommunerna har oftast en eller flera anställda som ansvarar för att ha kontroll över vilka statsbidrag som finns att söka samt för att administrera och följa upp dem. I de minsta kommunerna består utbildningsförvaltningen ibland av endast en person och det är då svårt att utöver alla andra uppgifter hålla sig uppdaterad om vilka statsbidrag som finns att söka och även ha tid att söka dem.<sup>194</sup>

Men det är inte nödvändigtvis så att mindre kommuner saknar kapacitet att ta ansvar för skolan. Skolinspektionens erfarenhet är att det är huvudmannens styrning som är avgörande. Kompetens och engagemang kan visserligen vara lättare att uppnå i en större organisation, med möjligheter till större professionella miljöer och speciali-

---

<sup>192</sup> Ibid.

<sup>193</sup> Ibid.

<sup>194</sup> Riksrevisionen (2017): *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RiR 2017:30.

sering. Men det finns undantag åt båda håll, det vill säga både små huvudmän som tar stort ansvar och stora huvudmän som tar mindre ansvar för skolan.<sup>195</sup>

När Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) studerade effektiviteten i kommunala verksamheter fann de också att mindre kommuner ofta var mer effektiva, om man mäter satsade resurser i förhållande till kvalitet. Bland de kommuner som hade allra högst effektivitet i grundskolan jämfört med andra återfanns ett fåtal med invånarantal över mediankommunen. De allra flesta kommuner som befann sig bland de mest effektiva var kommuner med färre än 10 000 invånare.<sup>196</sup>

#### 4.2.2 Skillnader i kommunernas socioekonomiska förutsättningar blir allt större

Vid sidan av storlek och demografisk utveckling skiljer sig kommunerna även åt när det gäller socioekonomiska förutsättningar. Skillnaderna när det gäller faktorer som invånarnas nettoinkomster, andelen invånare födda utanför EU/EFTA och andelen med gymnasiebehörighet har också ökat över tid.

De socioekonomiska förutsättningarna påverkar både kommunernas ekonomi och kompetensförsörjning. Enligt Kommunutredningen är det särskilt två grupper av kommuner som har ett problematiskt socioekonomiskt läge. Det är också i dessa kommuner som Kommunutredningen ser de största kapacitetsproblemen, nämligen i

- strukturuomvandlingskommuner som kännetecknas av låg utbildningsnivå, hög arbetslöshet och låg inkomstnivå. Gruppen omfattar 59 kommuner och totalt 8 procent av Sveriges befolkning.
- landsbygdssverige med utmaningar som präglas av en struktur med starkt åldrande befolkning, låg generationsåterväxt samt låga inkomst- och utbildningsnivåer. Gruppen omfattar 75 kommuner och totalt 10 procent av befolkningen.

Sammantaget handlar det om nästan hälften av Sveriges kommuner, men bara 18 procent av befolkningen.<sup>197</sup>

<sup>195</sup> Skolinspektionen (2020): *Yttrande över utredningen Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppgiften* (SOU 2020:8). Dnr 2020:2318.

<sup>196</sup> Rådet för främjande av kommunala analyser (2021): *Effektivitet i kommuner*.

<sup>197</sup> SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppgiften*.

#### 4.2.3 Ekonomiska förutsättningar skiljer sig åt mellan storstad och landsbygd

De demografiska och socioekonomiska skillnaderna mellan kommuner får konsekvenser för kommunernas ekonomiska förutsättningar. Avlägsna landsbygdskommuner har ofta både högre nettokostnader och lägre skattekraft än storstadskommunerna.

##### Nettokostnaderna är högre på landsbygden än i storstaden

Den genomsnittliga kommunens nettokostnad för all kommunal verksamhet (inte bara skolan) uppgick till cirka 58 000 kronor per invånare 2018. Nettokostnaden visar verksamhetens kostnad efter avdrag för bland annat riktade statsbidrag. Nettokostnaden speglar därför hur stor finansiering verksamheten behöver genom skatt och generella statsbidrag.

Skillnaderna mellan kommuner är stora. Högst nettokostnader hade mycket avlägsna landsbygdskommuner med 72 300 kronor. Lägst nettokostnader hade storstadskommunerna med 50 900 kronor. Det är också landsbygdskommunernas nettokostnader som har ökat mest över tid, även om samtliga kommungrupper redovisar ökade kostnader.<sup>198</sup>

Skillnaderna i nettokostnader förklaras bland annat av att kommunerna har olika åldersstruktur, där landsbygdskommunernas äldre befolkning innebär högre kostnader. Storstadskommunernas storlek och möjlighet till ekonomiska skalfördelar är en annan förklaring.<sup>199</sup>

##### Höga nettokostnader är ofta kombinerade med låg skattekraft

Kommunerna finansierar sin verksamhet huvudsakligen med egna skatteintäkter, generella statsbidrag (inklusive kommunal utjämning), riktade statsbidrag och avgifter.

Skatteintäkterna bestäms av nivån på befolkningens beskattningsbara förvärvsinkomster, men också av nivån på skattesatsen. Dessa två delar har visat sig vara negativt korrelerade med varandra, det vill säga kommuner med lägre skatteunderlag per invånare (skattekraft) tenderar att ha en högre skattesats. Kommunernas skatteintäkter varie-

---

<sup>198</sup> Ibid.

<sup>199</sup> Ibid.

rar därför mindre mellan kommuner än vad nettokostnaderna gör. Skillnaderna i skattesats kan bero på skillnader i politiska prioriteringar och ledarskap, men också på skillnader i ekonomiska, demografiska och geografiska förutsättningar.<sup>200</sup>

### **Det blir allt svårare för landsbygdskommuner att täcka kostnader med skatteintäkter**

Skatteintäkterna räcker olika långt när det gäller att finansiera kommunernas nettokostnader. I storstadskommunerna räcker skatteintäkterna nästan helt och hållet för att täcka nettokostnaderna. Men i de avlägsna landsbygdskommunerna är kostnaderna högre än intäkterna. Enligt Kommunutredningens beräkningar skulle skatteintäkterna för mycket avlägsna landsbygdskommuner behöva vara 26 500 kronor högre per invånare för att kunna bära kommunernas nettokostnader.<sup>201</sup>

Skillnaderna i nettokostnader och skatteintäkter mellan olika typer av kommuner innebär att det också finns skillnader i hur beroende kommunerna är av andra intäktskällor. För mycket avlägsna landsbygdskommuner utgör intäkterna från det generella statsbidraget och det kommunala utjämningssystemet 25 procent av intäkterna. I storstadskommunerna utgör dessa poster bara 7 procent av intäkterna.<sup>202</sup> I kapitel 6 utvecklar vi analysen av kommunernas intäkter och kostnader och det kommunalekonomiska utjämningssystemets betydelse.

## **4.2.4 Behoven och möjligheterna att rekrytera utbildad personal ser olika ut i olika delar av landet**

### **Det finns en brist på utbildad personal i skolan**

Enligt Skolverkets prognoser väntas inom skolväsendet en brist på cirka 12 000 behöriga lärare och förskollärare fram till 2035. Detta är trots det allvarliga läget en minskning jämfört med tidigare prognoser. Minskningen beror framför allt på en uppdaterad befolknings-

<sup>200</sup> SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Mörk, Eva, Erlingsson, Gissur Ó & Persson, Lovisa (2019): *Kommunernas framtid. Konjunkturrådets rapport 2019*.

<sup>201</sup> SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

<sup>202</sup> Mörk, Eva, Erlingsson, Gissur Ó & Persson, Lovisa (2019): *Kommunernas framtid. Konjunkturrådets rapport 2019*.

prognos där antalet barn förväntas bli färre.<sup>203</sup> I tidigare prognoser har Skolverket också sett positiva tendenser när det gäller kvarvaron och återgången till läraryrket, liksom att en högre andel nytutexaminerade lärare börjar i yrket.<sup>204</sup>

### Rekryteringsbehoven ser olika ut i olika delar av landet

Det är stora skillnader mellan olika delar av landet vad gäller behovet av att rekrytera fler lärare och förskollärare. Relativt storleken på den befintliga lärarkåren är rekryteringsbehovet fram till 2035 störst i Gotlands, Västmanlands och Uppsala län. Minst rekryteringsbehov i förhållande till dagens lärarkår har Västernorrlands och Blekinge län. Skolverket pekar ut vissa kännetecken för län med stora rekryteringsbehov:

- Stark befolkningsökning av antalet barn och ungdomar som ökar lärarbehovet.
- Stora pensionsavgångar i lärarkåren.
- En stor andel visstidsanställda lärare utan pedagogisk högskoleexamen som antas bli ersatta under prognosperioden.<sup>205</sup>

Frågor om lärarbrist och skillnader mellan olika delar av landet behandlas vidare i avsnitt 7.3.2.

### Möjligheterna att rekrytera skiljer sig åt

Det är inte bara rekryteringsbehoven som varierar över landet, utan också möjligheterna att attrahera arbetskraft. På ett övergripande plan är tendensen att unga lämnar landsbygden till förmån för staden, vilket påverkar möjligheterna för landsbygdskommuner att rekrytera den kompetens de behöver.<sup>206</sup>

Statens krav på kommunerna är desamma oavsett var kommunen ligger eller hur stor den är, men för en mindre kommun på lands-

---

<sup>203</sup> Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021*.

<sup>204</sup> Skolverket (2019): *Lärarprognos 2019*.

<sup>205</sup> Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021*.

<sup>206</sup> 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.



bygden kan det vara svårt att upprätthålla kompetensen på alla områden, särskilt specialistkompetens.<sup>207</sup> När Skolinspektionen 2011 granskade kommuners utredningar inför placeringar i grundsärskolan fanns det exempelvis en tendens att psykologiska utredningar från landsbygdskommuner höll en sämre kvalitet, vilket Skolinspektionen kopplade till att landsbygdskommuner ofta bara hade tillgång till en enda psykolog.<sup>208</sup> För skolans del kan det också vara svårt för mindre skolor på landsbygden att rekrytera behöriga lärare i ämnen som omfattar få timmar och där det är svårt att fylla en heltidstjänst.

#### **4.2.5 Elevernas resultat varierar mellan kommuner och skolor**

Det är inte bara kommunernas geografi, demografi och ekonomi som varierar. Elevernas studieresultat varierar också mellan kommuner.

Som framgår av avsnitt 2.3.3 spelar det roll var eleverna bor eftersom det finns stora skillnader i kunskapsresultat mellan kommuner. Dessa skillnader har också ökat över tid. Därutöver finns det skillnader i skolkvalitet mellan kommuner, främst mellan storstad och landsbygd. Även dessa skillnader har ökat över tid.

### **4.3 Den kommunala skolverksamhetens omfattning och struktur**

Kommunernas varierande storlek, demografi och geografi avspeglas i skolverksamheten och inom komvux. Skillnaderna är stora när det gäller antalet skolenheter, antalet elever och antalet elever per enhet liksom när det gäller utbudet inom komvux. Det finns också skillnader när det gäller lärartäthet och behörighet. Det innebär också att elevernas tillgång till utbildning varierar.

#### **4.3.1 Verksamheten i förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet i kommunala skolor**

Läsåret 2020/2021 fanns det 3 957 kommunala skolenheter på grundskolenivå med sammantaget 918 569 elever. Det motsvarade 84 procent av det totala antalet grundskolelever. 2 964 kommunala skol-

---

<sup>207</sup> Statkontoret (2016): *Statens styrning av kommunerna*. 2016:24.

<sup>208</sup> Skolinspektionen (2011): *Mottagandet i sarskolan under lupp*.

enheter bedrev verksamhet i förskoleklass med totalt 109 032 elever. Det motsvarade 88 procent av eleverna i förskoleklass.

Majoriteten av kommunerna hade färre än 10 grundskoleenheter och mindre än 2 000 elever, men spridningen mellan kommunerna var stor. Den största kommunen hade 375 gånger fler elever än den minsta (tabell 4.2).

**Tabell 4.2 Kommunala skolor och elever på grundskolenivå**

Spridning mellan kommuner läsåret 2020/2021

Spridningsmått	Antal skolenheter	Antal elever	Antal elever per skolenhet
Max.	166	68 656	497
90 %	28	7 004	326
75 %	15	3 557	255
Median (50 %)	8	1 557	188
25 %	6	982	155
10 %	4	570	124
Min.	1	183	53

Anm.: För varje variabel, dvs. varje kolumn, har kommunerna rangordnats med avseende på just den variabeln. Procentsatserna i tabellernas förspalt anger hur stor andel av kommunerna som har ett värde på den aktuella variabeln som är lägre än det värde som är angivet i kolumnen för variabeln.

Källa: Skolverket: Grundskolan – Elever – Riksnivå, Tabell 2B: Skolenheter och elever läsåret 2020/21, spridningsmått för kommuner.

## Det finns stora skillnader mellan storstad och landsbygd

Storstäder och större städer har betydligt fler grundskoleenheter än andra kommuner. Storstäderna och de pendlingskommuner som ligger nära storstäderna har också de största skolorna sett till antalet elever. Skolorna i landsbygdskommuner är både färre till antalet och har färre elever.

Det går också färre elever på varje lärare i landsbygdsskolorna, i jämförelse med skolor i städerna. Samtidigt är det en lägre andel av lärarna på landsbygden som har en pedagogisk högskoleexamen. Det avspeglar skillnaderna i elevunderlag och möjligheterna att rekrytera personal med rätt kompetens (tabell 4.3).

**Tabell 4.3 Skolenheter, elever och lärare med pedagogisk högskoleexamen i grundskolan 2020/2021**

Genomsnitt för olika kommungrupper

Kommungrupp	Skolenheter	Elever	Elever per skolenhet	Elever per lärare	Andel lärare med ped. examen
Samtliga kommuner	14	3 168	232	12,0	81,3
Storstäder	128	46 714	366	12,8	84,6
Pendlingskommun nära storstad	14	4 312	302	13,4	81,1
Större stad	41	10 093	245	11,9	82,6
Pendlingskommun nära större stad	8	1 657	200	11,7	81,0
Lågpendlingskommun nära större stad	9	1 718	187	11,4	79,6
Mindre stad/tätort	21	4 134	194	11,5	82,6
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	6	1 087	173	11,0	78,6
Landsbygdskommun	8	1 126	149	10,9	73,9
Landsbygdskommun med besöksnäring	6	888	140	11,0	76,5

*Källa:* Skolverket: Grundskolan – Personal – Riksnivå, Tabell 2C: Skolenheter och elever läsåret 2020/21, medelvärden för kommungrupper (kommunala skolenheter) och Tabell 4C: Pedagogisk högskoleexamen, heltidstjänster och lärartäthet läsåret 2020/21, medelvärden för kommungrupper (kommunala skolenheter).

## Alla kommuner bedriver fritidshemsverksamhet

År 2020 var 415 841 elever inskrivna i något av 3 683 kommunala fritidshemmen.<sup>209</sup> Fritidshemsverksamheten omfattar verksamhet för barn i förskoleklassen upp till och med årskurs sex. I genomsnitt var 54,8 procent av barnen i åldrarna 6–12 år inskrivna i fritidshem. 47,5 procent var inskrivna i fritidshem med kommunal huvudman och 7,3 procent i fritidshem med enskild huvudman.<sup>210</sup>

Det är betydligt vanligare att barn i förskoleklassen och lågstadiet är inskrivna i fritidshem, än barn i mellanstadieåldern. Över 80 procent av 6–9-åringarna hade fritidshemsverksamhet 2020, att jämföra med mindre än 20 procent av 10–12-åringarna.

Läsåret 2020/2021 var den genomsnittliga avdelningsstorleken 35,8 elever per avdelning i kommunala fritidshem.<sup>211</sup> Antalet elever per heltidstjänst var samma år 20,1 i de kommunala fritidshemmen.<sup>212</sup> Gruppstorleken och antalet elever per personal har minskat något

<sup>209</sup> Skolverket: Fritidshem – Elever och grupper – Riksnivå. Tabell 2A: Antal kommuner med verksamhet, antal fritidshem, elever per avdelning samt inskrivna elever efter ålder och kön 2014–2020.

<sup>210</sup> Skolverket: Fritidshem – Elever och grupper – Riksnivå. Tabell 2B: Inskrivna elever efter ålder och kön 2014–2020. Andel av alla barn i befolkningen.

<sup>211</sup> Skolverket: Fritidshem – Elever och grupper – Riksnivå. Tabell 2A: Antal kommuner med verksamhet, antal fritidshem, elever per avdelning samt inskrivna elever efter ålder och kön 2014–2020.

<sup>212</sup> Skolverket: Fritidshem – Personal – Riksnivå. Tabell 2A: Antal arbetsledare, anställda och heltidstjänster efter kön samt personaltäthet 2012–2021. Skolverket: Fritidshem – Personal – Riksnivå. Tabell 1A: Antal arbetsledare, anställda och årsarbetare efter kön och utbildning samt personaltäthet 1999–2011.

sedan 2015, men den långsiktiga trenden är att både antalet elever per avdelning och antalet elever per heltidstjänstgörande personal har ökat under 2000-talet. År 2003 var exempelvis den genomsnittliga gruppstorleken 30,2 barn och det gick 18 barn per heltidstjänstgörande personal. Det finns ingen statistik över barnens närvarotider i fritidshemmet. Men de föräldraundersökningar som Skolverket tidigare har genomfört visar att också närvarotiden i fritidshemmet för barn 6–9 år ökade med i genomsnitt fyra timmar i veckan mellan åren 2005 och 2012.<sup>213</sup>

Barnen i storstadsområdenas pendlingskommuner är den grupp som i störst utsträckning nyttjar fritidsverksamheten. Bland dessa barn är det lite mer än 60 procent i åldrarna 6–12 år som är inskrivna i fritidshem. Det kan jämföras med barn i samma ålder i landsbygdskommunerna. Bland dessa barn är det omkring 45 procent som är inskrivna i fritidshem.<sup>214</sup>

De storstadsnära pendlingskommunerna har samtidigt i genomsnitt lägre andel personal med pedagogisk högskoleexamen än andra kommuner, lite mindre än en tredjedel. Det kan jämföras med större och mindre städer där nästan hälften har en pedagogisk examen.<sup>215</sup>

#### 4.3.2 Verksamheten i den kommunala gymnasieskolan

Läsåret 2020/2021 fanns det 812 kommunala skolenheter på gymnasienivå med totalt 252 265 elever. Totalt gick 70 procent av gymnasieeleverna i en kommunal skola. Ytterligare 12 skolenheter med totalt 2 369 elever drevs av regioner, vilket motsvarade knappt 1 procent av gymnasieeleverna.

Det fanns kommunala gymnasieskolor i sammantaget 242 kommuner 2020/2021. I 37 av dessa erbjöds bara introduktionsprogram. Därmed saknades kommunala gymnasieskolor som erbjuder nationella program i 85 kommuner.<sup>216</sup>

---

<sup>213</sup> Skolverket (2013): *Föräldrars val och inställning till förskola och fritidshem. Resultat från föräldraundersökningen 2012*. Rapport 392.

<sup>214</sup> Skolverket: Fritidshem – Elever och grupper – Riksnivå Tabell 2D: Inskrivna elever efter ålder 2020. Andel av samtliga barn i befolkningen,

<sup>215</sup> Skolverket: Fritidshem – Personal – Riksnivå Tabell 2D: Heltidstjänster efter utbildning samt personaltäthet 2020/21, medelvärden för kommungrupper.

<sup>216</sup> Skolverket: Gymnasieskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 4A: Skolor och elever samt antal elever bosatta i annan kommun läsåren 2011/12–2020/21.

I genomsnitt hade kommunerna 3 skolenheter och drygt 1 000 elever. Men både eleverna och enheterna är ojämnt fördelade över kommunerna och mediankommunen hade bara 1 skolenhet. Samtidigt finns det kommuner som har många gymnasieenheter (tabell 4.4).

**Tabell 4.4 Skolenheter och elever i gymnasieskolan**

Spridningsmått för kommuner

Spridningsmått för kommuner	Antal skolenheter	Antal elever	Elever/skolenhet
Max.	38	17 969	1 548
90 %	6	2 308	645
75 %	3	1 002	367
Median (50 %)	1	362	240
25 %	1	26	140
10 %	0	0	26
Min.	0	0	3

Anm.: För varje variabel, dvs. varje kolumn, har kommunerna rangordnats med avseende på just den variabeln. Procentsatserna i tabellernas förspalt anger hur stor andel av kommunerna som har ett värde på den aktuella variabeln som är lägre än det värde som är angivet i kolumnen för variabeln.

Källa: Skolverket: Gymnasieskolan – Elever – Riksnivå, Tabell 4B: Skolor och elever läsåret 2020/21, spridningsmått för kommuner.

Bland kommungrupperna syns skillnaderna mellan kommuner tydligt. Eleverna koncentreras till städerna, medan få elever går i en gymnasieskola på landsbygden (tabell 4.5).

**Tabell 4.5 Skolenheter och elever på gymnasienivå**

Medelvärden för kommungrupper

Kommungrupper	Antal skolenheter	Antal elever	Elever/Skolenhet
Storstäder	25	11 659	466
Pendlingskommun nära storstad	2	914	437
Större stad	11	3 662	334
Pendlingskommun nära större stad	1	239	201
Lågpendlingskommun nära större stad	2	473	244
Mindre stad/tätort	5	1 507	304
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	1	209	172
Landsbygdskommun	2	373	226
Landsbygdskommun med besöksnäring	1	175	188
<b>Samtliga kommuner</b>	<b>3</b>	<b>1 042</b>	<b>311</b>

Källa: Skolverket: Gymnasieskolan – Elever – Riksnivå, Tabell 4C: Skolor och elever läsåret 2020/21, medelvärden för kommungrupper.

## Många gymnasieelever pendlar till en annan kommun

Den utveckling som finns generellt i kommunsverige där vissa kommuner attraherar människor och växer samtidigt som andra kommuner krymper avspeglar sig också i gymnasieelevernas rörelsemönster.

Knappt 30 procent av gymnasieeleverna går i en fristående skola. Till skillnad från i grundskolan är det också förhållandevis vanligt att gymnasieelever går i en skola i en annan kommun än där de är folkbokförda. Läsåret 2020/2021 var det totalt 125 000 elever, motsvarande cirka 35 procent, som gick i en gymnasieskola (kommunal eller fristående) i en annan kommun än där eleven var folkbokförd. Sammantaget innebär gymnasieelevernas rörlighet att mindre än hälften av eleverna går i en kommunal gymnasieskola i den egna hemkommunen (figur 4.3).

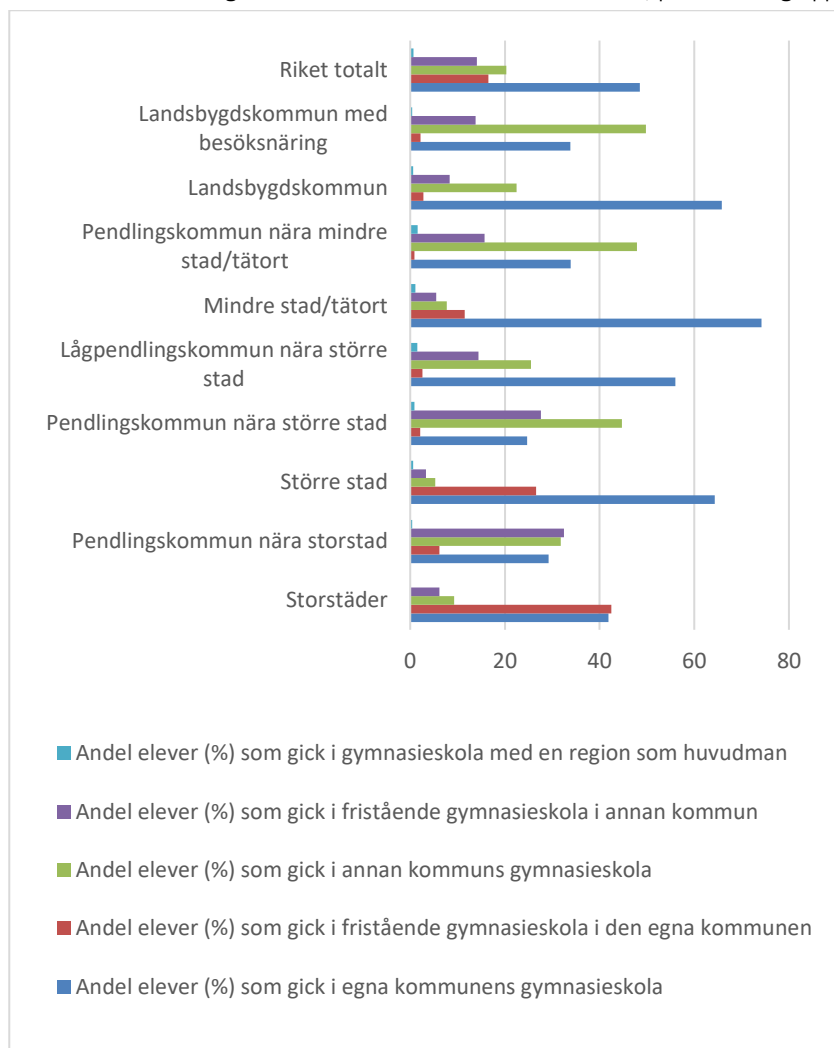
Hur stor andel av gymnasieeleverna som pendlar till skolan varierar. Störst andel utpendlande elever har pendlingskommuner nära större städer. Där var det över 70 procent av eleverna som gick i en skola, kommunal eller fristående, i en annan kommun än hemkommunen 2021. I de mindre städerna var det i stället över 70 procent av de folkbokförda eleverna som gick i en kommunal skola i den egna kommunen. Men även i de större städerna och i landsbygdskommunerna är det vanligt att gå i en kommunal skola i hemkommunen (figur 4.3).<sup>217</sup>

---

<sup>217</sup> Skolverkets statistik. Gymnasieskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 4A: Skolor och elever samt antal elever bosatta i annan kommun läsåren 2011/12–2020/21.

**Figur 4.3 Gymnasieelevers pendlingsmönster**

Andel elever som gick i kommunal eller fristående gymnasieskola i den egna kommunen eller annan kommun 2021, per kommungrupp



Källa: Skolverket: Jämförelsedatabasen.

### Skolmarknadens geografi ser olika ut i olika delar av landet

De geografiska och demografiska skillnaderna mellan kommuner innebär att den gymnasieskola som eleverna möter ser väldigt olika ut i olika delar av landet.

När Skolverket 2016 analyserade vad de kallade ”skolmarknadens geografi” hade ungefär en tredjedel av alla gymnasieelever sin skolgång i någon av de skolmarknader som låg inom de tre storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa områden kännetecknas av att avstånden är förhållandevis korta, dels mellan elevens hem och skola, dels mellan skolorna. Det betyder att det finns många valmöjligheter för eleverna i gymnasieskolan, både vad gäller skola, program och inriktningar.

Förhållandet var det rakt motsatta i andra delar av landet, där många lokala skolmarknader inte är lika förankrade i ett större, regionalt sammanhang vad gäller utbud och efterfrågan på gymnasieutbildning. Inom dessa områden var gymnasieskolan enligt Skolverkets analys fortfarande en mer eller mindre lokal eller kommunal angelägenhet. Ungefär 10 000 gymnasieelever (cirka tre procent av alla gymnasieelever i landet) var enligt analysen fördelade på nio ”solitära” skolmarknader – skolmarknader som bestod av en kommun eller ett kommunpar. Den minsta av dessa var Övertorneå, som hade cirka 200 elever. Skolverkets slutsats var att i sådana kommuner är skolvalet begränsat, i synnerhet i valet av skola men också vad gäller programmens olika inriktningar.<sup>218</sup>

### Det finns olika typer av regional samverkan kring gymnasieskolan

Ett sätt för kommuner att kunna erbjuda ett bredare utbud av gymnasieutbildning är att samverka med andra. Enligt skollagen kan kommuner välja att samverka om erbjudandet av gymnasieutbildning.<sup>219</sup> Samverkan sker i olika former.

Nästan alla kommuner ingår i ett samverkansområde med fritt sök på nationella program. Detta innebär att samtliga elever blir förstahandsmottagna och konkurrerar om platserna på lika villkor inom samverkansområdena.

Den vanligaste konstruktionen, som de flesta av landets kommuner deltar i, är ett multilateralt avtal där en grundpelare är att samtliga kommuners elever söker och konkurrerar om platserna på lika villkor till alla nationella program. Detta skapar en relation mellan kommunerna med ett gemensamt elevunderlag vilket i sin tur skapar en

<sup>218</sup> Skolverket (2016): *Förändringar i skolmarknadens geografi mellan 2009 och 2014. Gymnasieelevers pendling på lokala skolmarknader.*

<sup>219</sup> 15 kap. 30 § och 18 kap. 27 § skollagen.



grundläggande förutsättning som påverkar planering och dimensionering av utbildningen.<sup>220</sup> Exempelvis har kommunerna inom Stockholmsregionen (Storsthlm) bildat en gemensam gymnasie-region. Genom samverkansavtal regleras att alla elever i regionen kan söka, och antas, till regionens alla gymnasieskolor på samma villkor. Syftet är att förbättra balansen mellan utbud och efterfrågan och identifiera vilka utbildningar som är särskilt viktiga för regionen. För att alla huvudmän ska ha likvärdiga förutsättningar omfattar också avtalet gemensamma programpriser på nationella program. Det finns också ett så kallat strukturtillägg. Syftet med strukturtillägget är att ge ekonomiskt stöd till skolor som har elever i behov av mer stöd.<sup>221</sup>

Den mest formaliserade formen av samverkan är att bilda ett gymnasieförbund som är ett slags kommunalförbund. Enligt kommunallagen får kommuner och regioner bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund.<sup>222</sup> Läsåret 2019/2020 bedrev elva gymnasieförbund gymnasieutbildning:

- Hälsinglands Utbildningsförbund
- Jämtlands gymnasieförbund
- Kalmarsunds gymnasieförbund
- Kommunsamverkan Cura individutveckling
- Kunskapsförbundet Väst
- Lapplands kommunalförbund
- Norra Västmanlands utbildningsförbund
- Sydnärkes utbildningsförbund
- Sölvesborgs-Bromöllas Kommunalförbund
- Västbergslagens utbildningsförbund, VBU
- Västerdalarnas Utbildningsförbund.

---

<sup>220</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

<sup>221</sup> *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-tillganglighetsanpassad.pdf](http://www.storsthlm.se/media/soonh4pt/gemensam-gymnasieregion-samverkansavtal-tillganglighetsanpassad.pdf) (hämtad 2022-02-18).

<sup>222</sup> 3 kap. 8 § kommunallagen.

I dessa kommunalförbund är det förbundet som är huvudman för gymnasieskolorna i de ingående kommunerna. Ett kommunalförbund kan också ta över hemkommunsuppgifter från medlemmarna. Av förbundsordningen framgår vilket uppdrag som förbundet har.

Riksdagen har i juni 2022 beslutat om ändringar i skollagen som innebär att kommunerna ska avtala med minst två andra kommuner om samverkan vid planering, dimensionering och erbjudande av utbildning i ett så kallat primärt samverkansområde. Lagändringarna föreslås börja gälla den 1 juli 2023 och tillämpas första gången på utbildning som påbörjas 2025.<sup>223</sup>

#### 4.3.3 Verksamheten i den kommunala grundsärskolan och gymnasiesärskolan

Grundsärskolan och gymnasiesärskolan omfattar betydligt färre elever än grund- och gymnasieskolan. Det innebär också att alla kommuner inte har en egen verksamhet i dessa skolformer, utan samverkar med andra kommuner, i vart fall vad gäller gymnasiesärskolan.

#### Grundsärskolan är spridd över landet

Läsåret 2020/2021 drev 284 kommuner 544 kommunala grundsärskoleenheter med sammantaget 12 719 elever. I en kommun fanns också 1 regional grundsärskola. Kommunerna har i genomsnitt 2 sarskoleenheter, men eftersom enheterna är ojämnt fördelade mellan kommunerna finns det i majoriteten av kommunerna som mest 1 grundsärskola.<sup>224</sup>

Till skillnad från grundskolans elever är det relativt vanligt att grundsärskolans elever går i skola i en annan kommun än hemkommunen. Det gäller i synnerhet i pendlingskommuner.<sup>225</sup>

---

<sup>223</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

<sup>224</sup> Skolverket: Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2020/21.

<sup>225</sup> Skolverket: Grundsärskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 2C: Skolor och elever läsåret 2020/21, medelvärden för kommungrupper.

## Gymnasiesärskolan finns bara i hälften av kommunerna

146 kommuner och 8 regioner bedrev gymnasiesärskola läsåret 2020/2021. Totalt omfattar den offentligt organiserade gymnasiesärskolan 208 skolenheter och 6 020 elever. Enheterna är över lag små. I de kommunala gymnasiesärskolorna går det i genomsnitt 29 elever.

Eftersom många kommuner saknar egen gymnasiesärskola pendlar många elever till en annan kommun. Var tredje elev i de kommunala gymnasiesärskolorna är folkbokförd i en annan kommun än skolkommunen.<sup>226</sup>

### 4.3.4 Verksamheten i komvux

Komvux är en flexibel och individanpassad utbildning som ska utgå från den enskilda individens behov och förutsättningar.<sup>227</sup> Utbildningen bedrivs därför kontinuerligt året om.

Komvux består av flera olika skolformsdelar och vänder sig till alla vuxna i behov av utbildning som motsvarar den som ges i grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan samt vuxna invandrare i behov av utbildning i svenska språket eller grundläggande läs- och skrivfärdigheter.

Utbildningen inom alla skolformsdelar i komvux är kursutformad. Det finns olika studieformer och eleverna kan läsa i olika studietakt. Dessutom kan elever kombinera utbildning i de olika skolformsdelarna eller kombinera studier med arbete eller praktik.

### Alla kommuner bedriver inte utbildning inom komvux

Det är drygt 240 huvudmän som bedriver utbildning inom komvux (tabell 4.6). De allra flesta är kommuner, i några fall via kommunalförbund, och några enstaka regioner. Antalet huvudmän är relativt lika för de olika skolformsdelarna utom för komvux som särskild utbildning där antalet huvudmän är klart färre (160).

Ungefär 50 av de 290 kommunerna har alltså valt att inte själva vara huvudmän och bedriva komvux.

<sup>226</sup> Skolverket: Gymnasiesärskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 2A: Skolenheter och elever samt antal elever bosatta i annan kommun läsåren 2013/14–2021/22.

<sup>227</sup> Detta framgår bland annat av skollagen och förordningen om vuxenutbildning.

**Tabell 4.6 Komvux, elever och huvudmän**

Elever, huvudmän och skolkommuner 2021

	Antal elever	Antal huvudmän	Antal skolkommuner
Komvux på grundläggande nivå	74 285	238	245
Komvux på gymnasial nivå	259 812	243	247
– varav kommun	259 196	240	247
– varav region	683	3	4
Komvux som särskild utbildning	3 220	160	166
Komvux i sfi	132 753	241	249

Anm.: Med skolkommun avses antal kommuner där elever undervisas inom respektive skolformsdel. En förklaring till att antalet skolkommuner är fler än antalet huvudmän inom komvux är att vissa kommuner ingått i kommunalförbund som utgör en huvudman.

Källa: Skolverket: Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2021/22.

### Antalet elever och kursdeltagare inom komvux ökar och varierar mellan kommunerna

Inom komvux används både begreppen elev och kursdeltagare. En elev är en individ som läser en eller flera kurser. Begreppet kursdeltagare är kopplat till respektive kurs. En individ kan således vara kursdeltagare i flera olika kurser.

Totalt studerade 414 000 elever inom komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå och i sfi under 2021. Det motsvarar 7 procent av befolkningen i åldern 20–64 år. Antalet kursdeltagare var totalt 1 290 000 år 2021.<sup>228</sup>

Under de senaste åren har det totala antalet elever i komvux stadigt ökat och komvux har i dag fler elever än gymnasieskolan. Antalet elever ökade 2021 med 13 200 elever jämfört med 2020, en ökning med drygt 3 procent. Den största skolformsdelen, och även den som ökar mest i elevantal, är komvux på gymnasial nivå där totalt 260 000 elever studerade under 2021. Det är en extra stor ökning av elever som läser yrkeskurser på gymnasial nivå – under 2021 ökade denna andel med 10 procent jämfört med året innan.

Genomgående studerar fler kvinnor än män inom komvux. År 2021 var 61 procent av eleverna kvinnor och 39 procent var män. Genomsnittsåldern i komvux totalt under 2021 var 33 år. Eleverna på grundläggande nivå och sfi är generellt sett äldre, vilket delvis beror på att det är en högre andel utlandsfödda elever i dessa skolformsdelar och

<sup>228</sup> Skolverket (2022): *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2021*.

att denna grupp tenderar att vara äldre när de studerar på komvux. På grundläggande nivå var 94 procent av eleverna födda utomlands och på gymnasial nivå utgjorde de utlandsfödda knappt 46 procent.<sup>229</sup>

Uppgiftsinsamlingen för komvux som särskild utbildning skiljer sig åt från de andra skolformsdelarna. Därför redovisas den statistiken separat och kan inte jämföras rakt av med övriga skolformsdelar. Elevantalet redovisas läsårsvis och 2021/2022 studerade 3 220 elever inom komvux som särskild utbildning.<sup>230</sup> Elevantalet har minskat med 30 procent sedan 2012/2013.<sup>231</sup> Inom komvux som särskild utbildning är könsfördelningen mer jämn, men en liten majoritet av eleverna – 52 procent – är kvinnor. Genomsnittsåldern är 36 år.

### *Antalet elever per kommunal huvudman varierar stort*

Elevantalet inom komvux som helhet varierar stort mellan de kommuner som bedriver komvux. Det finns även kommuner som inte har elever inom samtliga skolformsdelar. Variationen sträcker sig 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.<sup>232</sup>

### *Det är relativt vanligt att elever studerar hos en annan kommun än hemkommunen*

Det är relativt vanligt att elever inom komvux studerar hos en annan kommun än hemkommunen, dock inte lika vanligt som inom gymnasieskolan. Inom komvux på gymnasial nivå studerade 19 procent av eleverna hos en annan kommun än hemkommunen under 2021. Motsvande siffror för övriga skolformsdelar var samma år för komvux på grundläggande nivå 15 procent och för sfi 10 procent. För komvux som särskild utbildning var 7 procent av eleverna hos kommunerna folkbokförda i en annan kommun 2021.<sup>233</sup>

<sup>229</sup> Ibid.

<sup>230</sup> Skolverket (2022): *Elever i komvux som särskild utbildning – Läsåret 2021/22*.

<sup>231</sup> Skolverket har undersökt orsakerna till det minskande elevantalet, se Skolverket (2021): *Komvux som särskild utbildning – flera hinder på vägen till och under studier*.

<sup>232</sup> Skolverkets jämförelsetal, statistik för kalenderår 2021.

<sup>233</sup> Skolverkets jämförelsetal – elever och kursdeltagare – kalenderåret 2021.

## Det är vanligt att utbildningen inom komvux läggs ut på entreprenad

Som beskrivs i avsnitt 4.1.3 finns möjlighet för huvudmän att bedriva komvux på entreprenad via enskilda utbildningsanordnare. Vissa huvudmän har lagt ut all utbildning på entreprenad medan andra har valt att lägga ut vissa delar. Det finns också huvudmän som inte använder sig av entreprenad alls utan enbart har komvux i egen regi eller via andra kommuner.

År 2021 var det 51 procent av alla kursdeltagare inom komvux (exklusive särskild utbildning) som studerade hos enskilda utbildningsanordnare på entreprenad.<sup>234</sup> Andelen utbildning som bedrivs på entreprenad skiljer sig åt mellan olika skolformsdelar och totalt sett har det skett en ökning av utbildning på entreprenad över tid. Särskilt vanligt är det att utbildning inom komvux på gymnasial nivå, i synnerhet yrkesutbildning, läggs ut på entreprenad.<sup>235</sup>

### *Det finns en stor variation mellan kommunerna gällande entreprenad*

Det finns en stor variation mellan kommunerna i hur många kursdeltagare och elever som läser i huvudmännens egen regi eller på entreprenad.

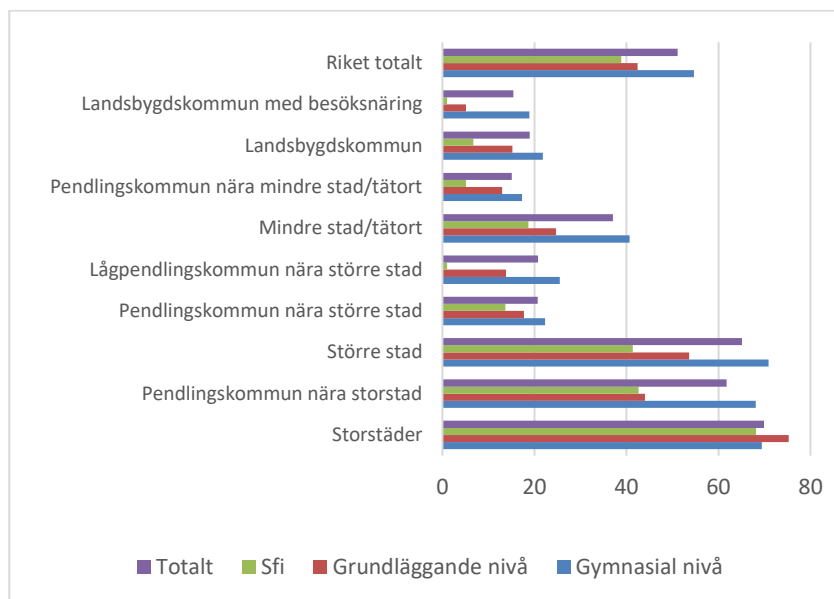
---

<sup>234</sup> Skolverket (2022): *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2021*.

<sup>235</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Skolverket (2022): *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2021*.

**Figur 4.4 Komvux, andelen kursdeltagare (%) hos annan anordnare än huvudmannen uppdelat på typ av kommun**

Kalenderår 2021



Anm.: Figuren avser komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå och i sfi (exkl. komvux som särskild utbildning).

Källa: Skolverkets jämförelsetal – elever och kursdeltagare – kalenderåret 2021.

Av figur 4.4 framgår att det är betydligt vanligare att eleverna studerar hos en enskild utbildningsanordnare på entreprenad i kommuner som räknas somorstäder, pendlingskommuner näraorstäder eller som större stad. Det finns även en stor variation mellan olika län när det gäller andelen utbildning på entreprenad, från lägst 10,1 procent (Blekinges län) och 15,2 procent (Örebro län), till högst 76 procent (Stockholms län) och 82,6 procent (Jämtlands län).<sup>236</sup> Spridningen mellan enskilda kommuner är ännu större.

### Det finns olika typer av regional samverkan kring komvux

Samverkan inom komvux är inte reglerad på samma sätt som inom gymnasieskolan. I avsnitt 4.1.3 beskrivs olika sätt, mer eller mindre formaliserade, för kommuner att samverka för att anordna utbildning.

<sup>236</sup> Skolverkets jämförelsetal – elever och kursdeltagare – kalenderåret 2021.

Den mest formaliserade samverkan är, precis som för gymnasieskolan, kommunalförbund. År 2021 var det åtta kommunal- eller gymnasieförbund som var huvudmän för och bedrev komvux:

- Sölvesborgs-Bromöllas kommunalförbund
- Hälsinglands utbildningsförbund
- Jämtlands gymnasieförbund
- Kalmarsunds gymnasieförbund
- Kunskapsförbundet Väst
- Lapplands kommunalförbund
- Sydnärkes utbildningsförbund
- Västerbergslagens utbildningsförbund, VBU.

Samverkan kan också ske i form av gemensamma nämnder mellan flera kommuner. Enligt KLIVA-utredningen är det sannolikt en mindre vanlig samverkansform än kommunalförbund, men det förekommer gemensamma nämnder för komvux.<sup>237</sup>

För att söka statsbidraget för regionalt yrkesvux finns, som tidigare nämnts, krav på samverkan.<sup>238</sup> Bidraget kan sökas från Skolverket för olika typer av utbildningar.<sup>239</sup> Yrkesutbildning och yrkesutbildning i kombination med sfi eller svenska som andraspråk var två delar som bidragsåret 2022 söktes av samtliga 290 kommuner. Kommunerna samverkar om dessa utbildningar i 47 olika kommunkonstellationer där den minsta består av 3 kommuner och den största av 16 kommuner.

#### 4.4 Friskolesektorns framväxt och struktur

Vid sidan av den offentliga skolverksamheten driver enskilda huvudmän fristående skolor. Fristående skolor har gått från att vara ett marginellt fenomen till att utgöra en stor del av skolväsendet. Men inom

---

<sup>237</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>238</sup> 20 § förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

<sup>239</sup> De olika utbildningar som bidraget kan sökas för omfattar i grova drag yrkesutbildning/yrkesvux, yrkesutbildning/yrkesvux i kombination med sfi eller svenska som andraspråk, lärlingsutbildning/lärlingsvux, lärlingsutbildning/lärlingsvux i kombination med sfi eller svenska som andraspråk samt yrkesförarutbildning.



friskolesektorn är skillnaderna stora och ägarform, inriktning och storlek varierar mellan huvudmän och skolor.

I detta avsnitt ger utredningen en översiktlig bild av friskolesektorns framväxt och struktur i Sverige i dag.

#### 4.4.1 Det har skett en kraftig tillväxt av fristående skolor sedan 1990-talet

I mars 1992 lade regeringen fram den proposition om valfrihet och fristående skolor som brukar betecknas som friskolereformen.<sup>240</sup>

Fristående skolor hade funnits under lång tid i det svenska skolsystemet, men reglerna för att få statligt stöd hade varit snåriga och det var bara ett fåtal skolor som fick statsbidrag. Skolorna finansierade i stället sin verksamhet med avgifter, ideellt arbete, frivilliga bidrag och kommunala bidrag. Det statliga stödet till fristående skolor som förekom motiverades utifrån ett samhällsintresse; skolorna kunde komplettera det allmänna skolväsendet och på så sätt bidra till samhällsnytta.<sup>241</sup>

Friskolereformen innebar en starkare betoning av individens rätt att välja. Målet med friskolereformen var största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola. För att detta skulle vara en realistisk möjlighet måste fristående skolor i allt väsentligt få samma villkor och ekonomiska förutsättningar som kommunala skolor. Rätten att välja beskrevs i propositionen som viktig i ett fritt samhälle. Men regeringen såg också andra skäl till ökad valfrihet. Valfriheten kunde

- vitalisera skolan och skapa ökat engagemang
- främja mångfald i skolan
- stimulera kvalitetshöjande tävlan
- ge incitament för kostnadseffektivitet och utveckling av nya och effektivare arbetsmetoder som kunde spridas.

---

<sup>240</sup> Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*.

<sup>241</sup> Se t.ex. prop. 1950:232 *Lönereglering för lärarna vid de statsunderstödda privatläroverken*, m.m. Prop. 1962:54 *Reformering av den obligatoriska skolan* m.m. Prop. 1969:1 *Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1969/70*, bilaga 10. Prop. 1982/83:1 *Skolor med enskild huvudman* m.m. Prop. 1983/84:118 *Fristående skolor på gymnasial nivå*.

Skolverket skulle liksom tidigare pröva och godkänna fristående skolor. Men nytt var att ett godkännande också gav rätt till bidrag. Godkända skolor skulle få resurser från kommunen som motsvarade kommunens genomsnittskostnad per elev.<sup>242</sup>

Propositionen föregicks inte av någon offentlig utredning eller något mer omfattande förarbete, utan motiverades i första hand av ett ideologiskt skifte och en annan syn på nyttan med fristående skolor. I riksdagsbehandlingen pekade oppositionen på riskerna för ökade kostnader och segregation inom skolväsendet. Utbildningsutskottet angav i sitt betänkande att man förutsatte att Skolverkets uppföljning och utvärdering skulle ta sikte på hur väl skolsystemet uppfyllde de mål som riksdagen lagt fast. Utskottet utgick också från att regeringen mycket uppmärksam skulle följa utvecklingen när det gällde segregering på skolområdet.<sup>243</sup>

### Stadig ökning av fristående grundskolor

Friskolereformen med det förändrade regelverket för ekonomisk ersättning ledde till en snabb ökning av antalet fristående skolor.

Läsåret 1980/1981 fanns det 35 grundskolor med enskild huvudman. 7 av dessa fick statsbidrag. I de 35 skolorna med enskild huvudman undervisades cirka 5 800 elever på grundskolenivå. Uttryckt i procent innebar det att 0,20 procent av barnen i skolpliktig ålder undervisades i statsunderstödda skolor med enskild huvudman och 0,38 procent i sådana skolor utan statligt stöd.<sup>244</sup> I mars 1992 hade antalet statsunderstödda fristående skolor på grundskolenivå ökat till 66.<sup>245</sup>

Den 1 juli 1992 trädde de nya regler som innebar att alla godkända skolor också fick rätt till offentliga bidrag i kraft. Därefter vidtog en kraftig ökning av både antalet fristående skolor och andelen elever i fristående skolor.

- Läsåret 1992/1993 hade antalet fristående grundskolor ökat till 106 och antalet elever uppgick till 9 946.
- Läsåret 1993/1994 fanns det 166 fristående grundskolor som undervisade totalt 13 689 elever.

---

<sup>242</sup> Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*.

<sup>243</sup> Utbildningsutskottets betänkande 1991/92:UbU22 *Fristående skolor*.

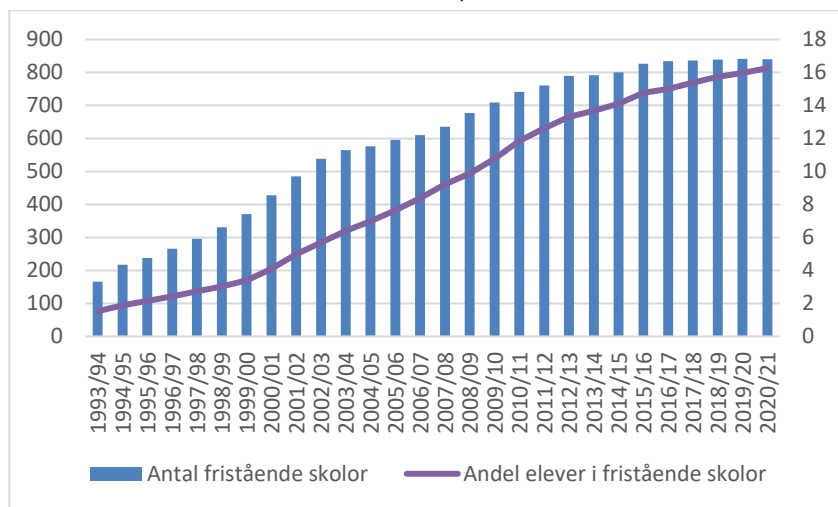
<sup>244</sup> SOU 1981:34 *Fristående skolor för skolpliktiga elever*.

<sup>245</sup> Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*.

Både antalet fristående skolor och andelen av det totala antalet grundskoleelever som går i en fristående skola har sedan ökat stadigt (figur 4.5). Andelen elever ökade som mest under första delen av 2000-talet, men har planat ut under de senaste åren. Läsåret 2020/2021 uppgick antalet fristående grundskolor till 822 och antalet elever i fristående skolor till 172 321. Uttryckt i procent motsvarade det 15,7 procent av grundskoleeleverna.

**Figur 4.5      Fristående grundskolor 1993/1994–2020/2021**

Antal skolor och andel elever (procent)

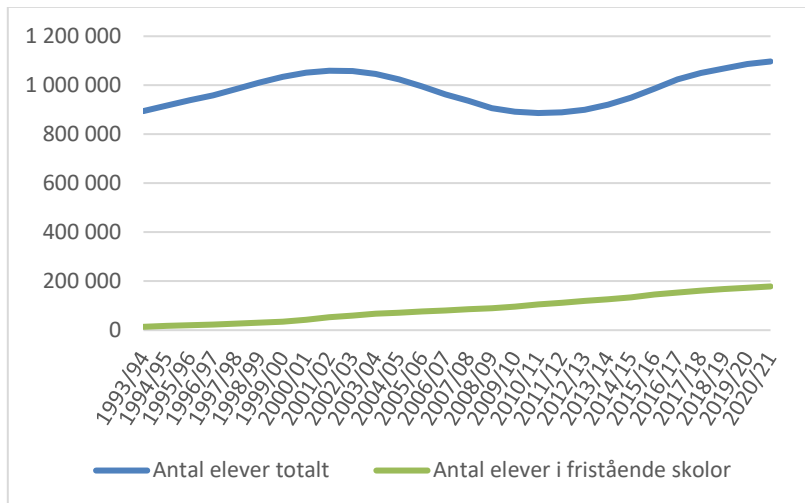


Anm.: Fram till 2016/2017 redovisades de internationella skolorna som skolor med enskild huvudman. För jämförelsens skull inkluderas de internationella skolorna även för senare år. Enligt skollagen räknas internationella skolor som en särskild utbildningsform och de kan ha enskild eller kommunal huvudman.

Källa: Skolverket: Statistik över skolenheter och elever.

Att andelen elever i fristående grundskolor stadigt har ökat, illustreras också av att antalet friskoleelever har ökat även under perioder då elevkullarna har minskat (figur 4.6).

**Figur 4.6** Antalet elever totalt respektive antalet elever i fristående grundskolor över tid



Källa: Skolverkets statistik över enheter och elever.

### Fristående gymnasieskolor har fått en allt större del av eleverna

De fristående gymnasieskolornas andel av eleverna har ökat mycket sedan friskolereformen. I början av 1980-talet fanns det 44 gymnasieskolor med enskild huvudman. Sammanlagt undervisade skolorna cirka 1 600 elever. Av landets samtliga gymnasieskolelever gick 0,43 procent i statsunderstödda gymnasieskolor med enskild huvudman och 0,15 procent i sådana skolor utan statligt stöd.<sup>246</sup>

Läsåret 2020/2021 hade antalet fristående gymnasieskolor ökat till 449. Totalt 106 213 elever undervisades i fristående gymnasieskolor vilket motsvarade 29,4 procent av det totala antalet gymnasieelever.<sup>247</sup>

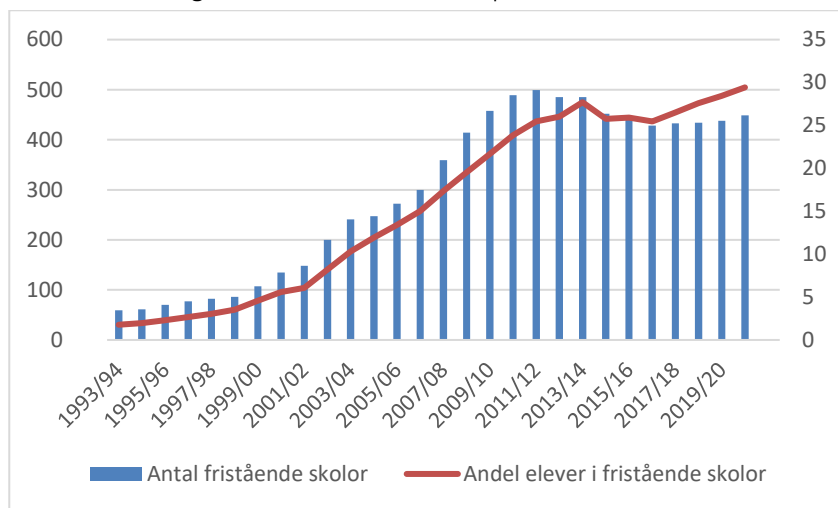
I synnerhet under de första 15 åren efter friskolereformen var tillväxten av fristående gymnasieskolor och antalet elever i dessa skolor mycket snabb. Därefter har tillväxten av skolor avstannat. Men andelen av eleverna som går i fristående gymnasieskolor har under de senaste fem åren ökat igen (figur 4.7).

<sup>246</sup> SOU 1983:1 *Fristående skolor för icke längre skolpliktiga elever*. SOU 1981:34 *Fristående skolor för skolpliktiga elever*.

<sup>247</sup> Statistik från Skolverket. I antalet fristående skolor ingår också de internationella skolorna.

**Figur 4.7      Fristående gymnasieskolor 1993/1994–2021/2021**

Antal skolenheter (vänster axel) och andel elever i procent (höger axel) i fristående skolor respektive läsår



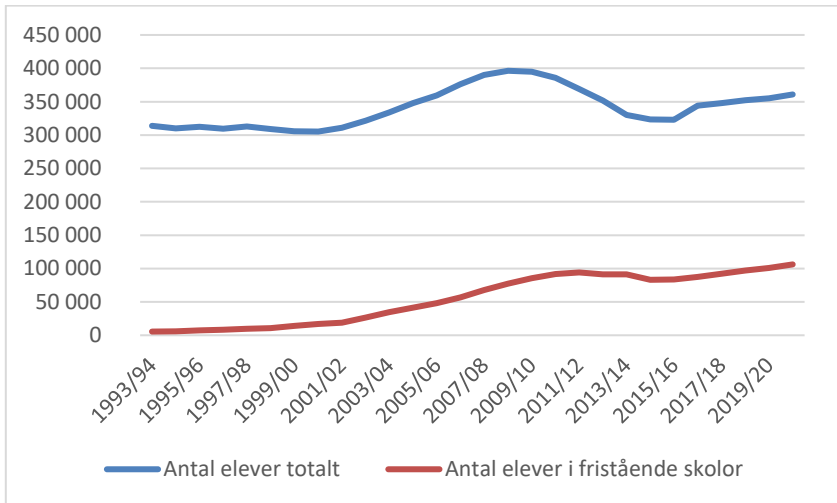
Anm.: I antalet gymnasieskolor med enskilda huvudmän ingår också de internationella skolorna.

Källa: Skolverkets statistik över enheter och elever.

De fristående gymnasieskolorna omhändertog en stor del av elevkullsökningen under början av 2000-talet och har sedan behållit eleverna även när elevkullarna har minskat (figur 4.8).

**Figur 4.8** Antal elever i gymnasieskolan 1993/1994–2020/2021

Antalet elever totalt och i fristående gymnasieskolor respektive läsår



Anm.: Antalet elever i fristående gymnasieskolor inkluderar elever i internationella skolor.

Källa: Skolverkets statistik över enheter och elever.

## Skolornas inriktning och ägandeform har förändrats

Vid sidan av utvecklingen mot fler skolor och elever har också karaktären på de fristående skolorna förändrats över tid.

- Före den 1 juli 1992 utgjorde konfessionella skolor och waldorfskolor de största grupperna av de statsunderstödda skolorna. Skolorna bedrevs ofta i form av stiftelser eller ideella föreningar.<sup>248</sup>
- Läsåret 2020/2021 hade 721 av totalt 822 fristående grundskolor en allmän inriktning, och 502 av skolorna drevs av ett aktiebolag.<sup>249</sup>

Under 2000-talet har det också skett en koncentration av ägandet inom friskolesektorn genom att de största aktörerna har blivit allt större. Det har skett genom förvärv av andra företag eller genom att de har startat nya skolor.

<sup>248</sup> SOU 1995:109 *Likvärdig utbildning på lika villkor*.

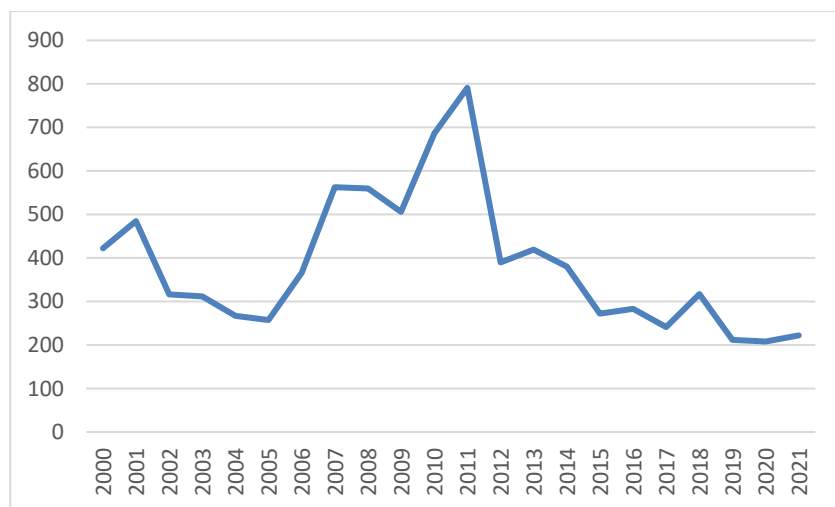
<sup>249</sup> Skolverket: Grundskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 2A: Skolenheter och elever läsår 2015/16–2020/21.

Friskolekommittén presenterade i sitt betänkande 2013 en kartläggning av företagsförvärv i två stora koncerner, Academedia AB och JB Education AB. Båda koncernerna expanderade kraftigt under perioden 2006–2011. Kartläggningen visar att Academedia AB under dessa år förvärvade 17 bolag till ett anskaffningsvärde på totalt 2 190 miljoner kronor. Academedia blev därmed den största aktören på friskolemarknaden och har så förblivit.<sup>250</sup>

### Intresset för att starta fristående skola har minskat den senaste tioårsperioden

Skolinspektionens statistik visar att antalet ansökningar om att starta eller utöka verksamheten vid en fristående skola ökade under första hälften av 2000-talet med en topp 2011, för att sedan minska igen. Inför 2021 inkom 222 ansökningar, att jämföra med 791 ansökningar 2011. Puckeln under 2010–2011 förklaras av förändrad lagstiftning som innebar att alla huvudmän som fått tillstånd innan 2010 fick ansöka på nytt. Men även i jämförelse med 2009 har antalet ansökningar minskat med 56 procent (figur 4.9).

**Figur 4.9** Ansökningar om tillstånd att etablera eller utöka fristående skolor 2000–2021



Anm.: Statistiken för åren 2000–2007 är från Skolverket och kan vara framtagna på annat vis.

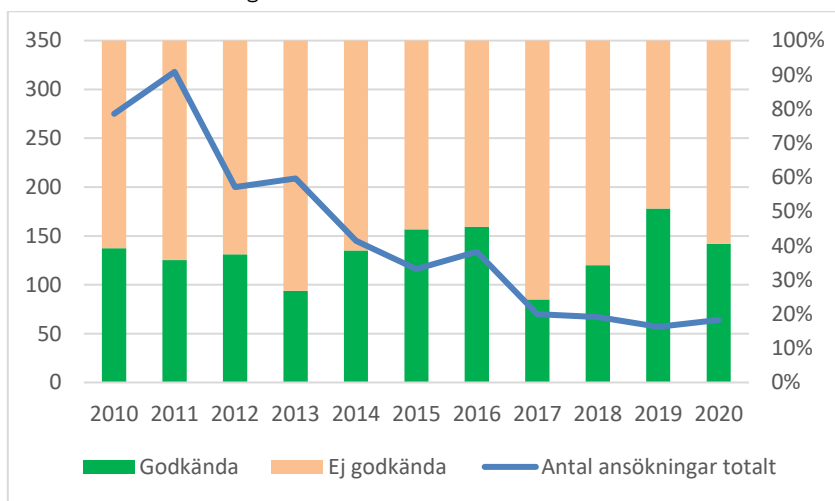
Källa: Skolinspektionens statistik över ansökningar om tillstånd.

<sup>250</sup> SOU 2013:56 *Friskolorna i samhället*.

Mönstren för grundskolan och gymnasieskolan skiljer sig åt något, där minskningen i antalet ansökningar skett gradvis på grundskolesidan (figur 4.10), medan antalet på gymnasiesidan legat förhållandevis stabilt efter puckeln 2011 (figur 4.11). Andelen godkända ansökningar har varierat något över tid, mellan cirka 25 och cirka 50 procent.

**Figur 4.10 Ansökningar om nyetablering eller utökning av grundskola**

Antal ansökningar om nyetablering eller utökning av grundskola och grundsärskola samt fördelningen mellan godkända och ej godkända ansökningar 2010–2020

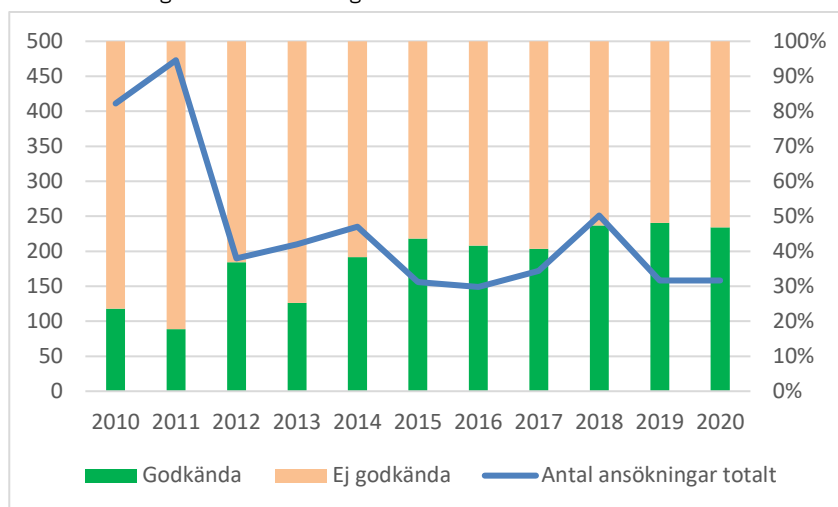


Källa: Skolinspektionens statistik över ansökningar och beslut om tillstånd.



**Figur 4.11 Ansökningar om nyetableringar eller utökning av gymnasieskola**

Antal ansökningar om nyetablering eller utökning av gymnasieskola och gymnasiesärskola samt fördelningen mellan godkända och ej godkända ansökningar 2010–2020



Källa: Skolinspektionens statistik över ansökningar och beslut om tillstånd.

Det är vanligare att redan etablerade aktörer får godkänt på sin ansökan än helt nya aktörer. I 2020 års ansökningsomgång utgjorde befintliga huvudmän 75 procent av de beviljade ansökningarna om nyetablering. 23 av 36 ansökningar kom från de stora koncernerna.

Skolinspektionen har sedan 2013 tagit fram statistik på ansökningar från befintliga respektive nya huvudmän. Under hela den perioden har den stora majoriteten (mellan 73 och 97 procent) av de beviljade ansökningarna kommit från befintliga huvudmän.<sup>251</sup> En stor del av tillväxten på friskolemarknaden kan därmed förklaras med att redan etablerade aktörer har vuxit.

<sup>251</sup> Skolinspektionen (2020): *Beslut om ansökningar att starta eller utöka fristående skola – läsåret 2021/22*.

Den vanligaste avslagsgrunden för både ansökningar om utökning och nyetablering för läsåret 2021/2022 var ”Elevprognos och ekonomiska förutsättningar”. Av 93 avslagna ansökningar fick 65 ansökningar avslag till följd av otillräckligt elevunderlag. Denna avslagsgrund innebär att sökanden inte har visat att elevunderlaget är tillräckligt stort för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt enligt det inlämnade budgetförslaget.<sup>252</sup>

### **Fristående skolor är koncentrerade till storstadsområdena**

De fristående skolorna är ojämnt spridda över landet och koncentrerade till storstadslänen. Läsåret 2020/2021 fanns 60 procent av de fristående grundskolorna i Stockholms, Västra Götalands eller Skåne län (figur 4.12). Den största andelen elever i fristående grundskolor fanns i området runt Mälardalen, i Stockholms, Södermanlands och Uppsala län (figur 4.13).

Skillnaderna mellan storstad och landsbygd är stora. Etableringen av fristående skolor följer i stort sett samma mönster som befolkningen i övrigt, men med en ännu större koncentration till befolkningstäta delar av landet. Friskoleleverna utgör en fjärdedel av eleverna i storstäderna, men endast var tjugonde elev på landsbygden.<sup>253</sup>

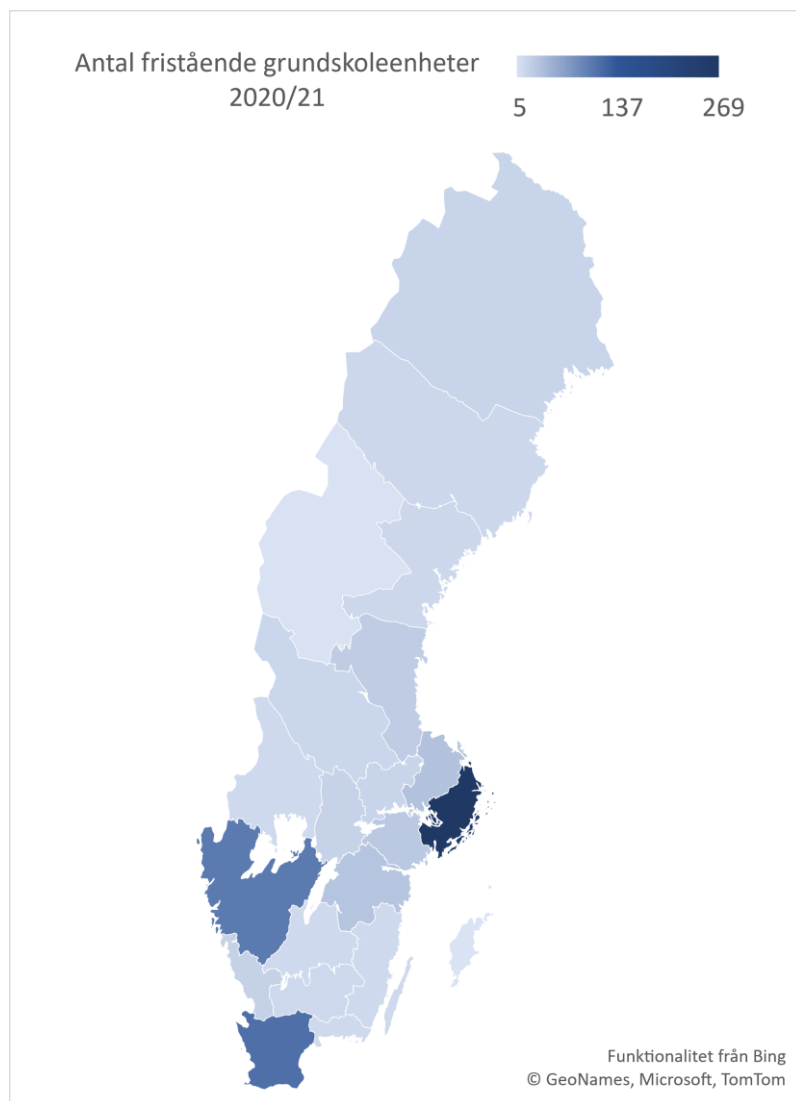
---

<sup>252</sup> Ibid.

<sup>253</sup> Skolverkets statistik över elever per årskurs och huvudman.

**Figur 4.12**    **Fristående grundskolor per län**

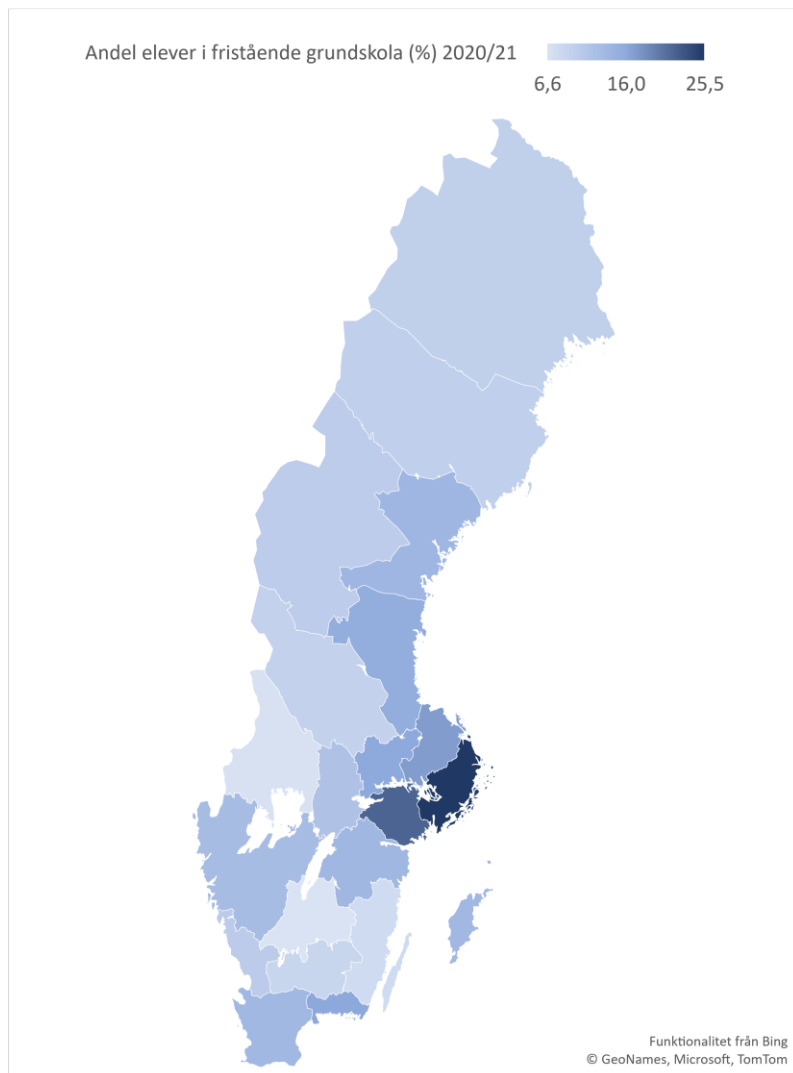
Antal fristående grundskolor belägna i respektive län  
läsåret 2020/2021



Källa: Egna bearbetningar av statistik från Skolverket: Grundskola-Elever-Riksnivå. Tabell 2D: Skolenheter och elever läsåret 2020/21, kommunala skolenheter och Tabell 2G: Skolenheter och elever läsåret 2020/21, fristående skolenheter.

**Figur 4.13 Elever i fristående grundskolor 2020/2021**

Andel (%) av eleverna i respektive län som gick i en fristående grundskola 2020/2021



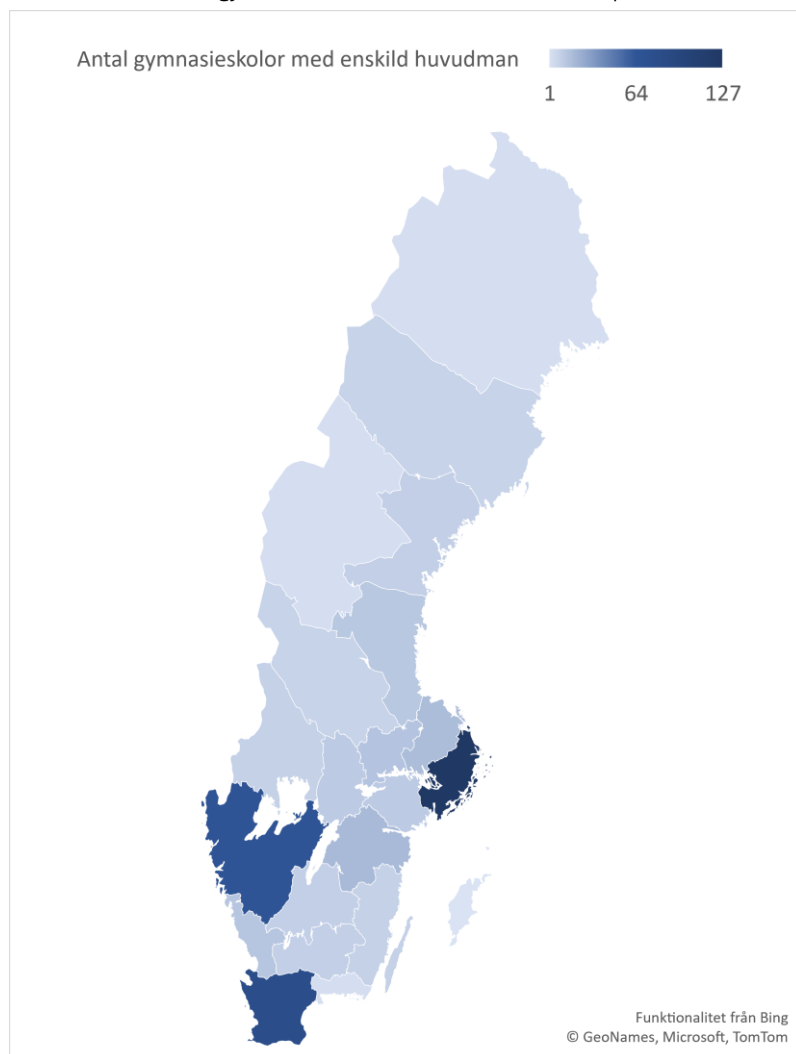
*Källa:* Egna bearbetningar av statistik från Skolverket: Grundskola-Elever-Riksnivå. Tabell 2D: Skolenheter och elever läsåret 2020/21, kommunala skolenheter och Tabell 2G: Skolenheter och elever läsåret 2020/21, fristående skolenheter.

Den geografiska koncentrationen är ännu tydligare på gymnasiesidan. Fristående gymnasieskolor finns bara i omkring var tredje kommun, men i de kommuner där det finns fristående gymnasieskolor samlar

de i genomsnitt lika många elever som de kommunala huvudmännen (figur 4.14 och 4.15).<sup>254</sup>

**Figur 4.14 Antal fristående gymnasieskolor**

Antal gymnasieskolor med enskild huvudman per län

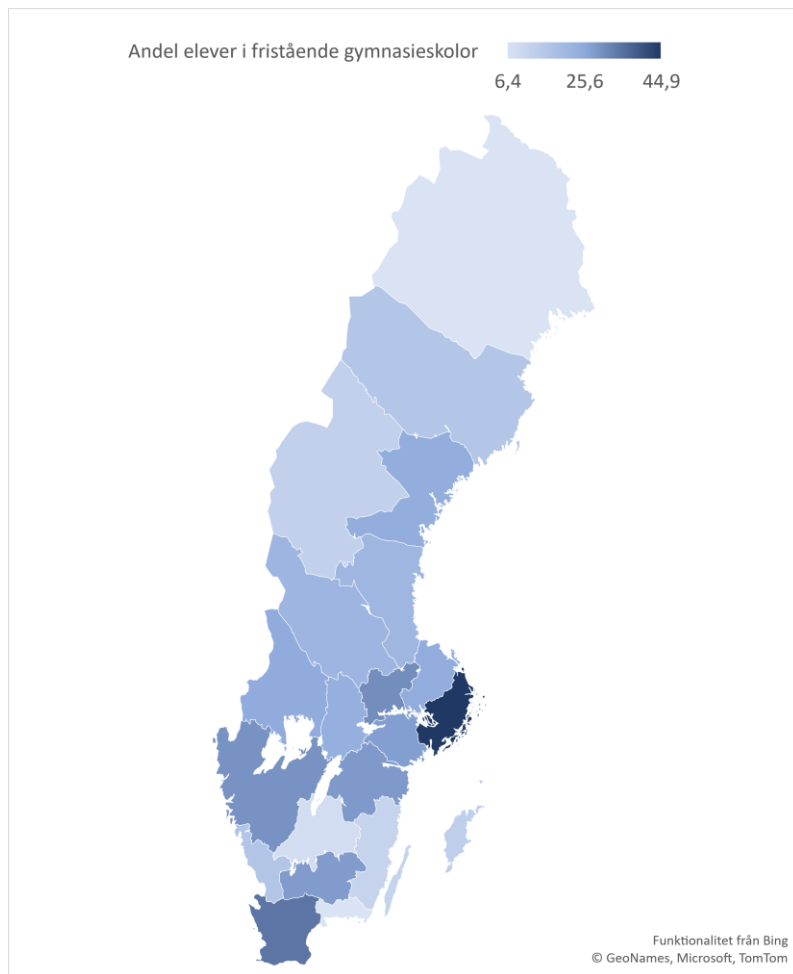


*Källa:* Egna bearbetningar av statistik från Skolverkets jämförelsedatabas.

<sup>254</sup> Skolverket: Gymnasieskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 4A: Skolor och elever samt antal elever bosatta i annan kommun läsåren 2011/12–2020/21.

**Figur 4.15 Elever i fristående gymnasieskolor 2020/21**

Andelen gymnasieelever (%) i respektive län som går i en skola med enskild huvudman



*Källa:* Egna bearbetningar av statistik Skolverkets jämförelsedatabas.

### Etablering vanligare i områden med hög utbildningsnivå och hög andel med utrikes bakgrund

En studie av fristående grundskolors etablering under perioden 2000–2009 visade att fristående skolor, allt annat lika, oftare tenderade att startas i områden med hög utbildningsnivå eller områden med hög andel födda utanför Västeuropa. Studien fann också att fristående

skolor oftare etablerades i kommuner som inte styrdes av en vänstermajoritet, samt i skolområden där de förväntade totala intäkterna var högre, men mera sällan i skolområden där de förväntade totala lokal-kostnaderna var högre.

Studien fann inget stöd för att vinstdrivande huvudmän i större utsträckning skulle söka sig till områden med hög utbildningsnivå och förväntade höga intäkter. Båda dessa samband drevs snarare på av de fristående skolor som inte var organiserade som aktiebolag.<sup>255</sup>

### Den faktiska möjligheten att välja skiljer sig åt mellan olika delar av landet

Expansionen av fristående skolor innebär att fler elever har fått möjlighet att välja skola. Beräkningar från Riksrevisionen visar att 2008 hade 55 procent av alla elever i årskurs 1–9 minst en relevant fristående skola inom fem kilometers fågelavstånd från sitt hem, medan 65 procent av eleverna hade motsvarande valmöjlighet 2020. Men valmöjligheterna har inte ökat på samma sätt överallt. I omkring 100 kommuner har valmöjligheterna under motsvarande period varit oförändrade eller minskat.<sup>256</sup>

#### 4.4.2 Många enskilda huvudmän är små och några är riktigt stora

Den typiska fristående skolan har en allmän pedagogisk inriktning, drivs av ett aktiebolag och finns i en storstadsregion. Men variationen är stor. Medan de flesta av de enskilda huvudmännen är huvudman för enstaka skolor och ett fåtal elever, kan de största huvudmännen mäta sig med större kommuner när det kommer till skolverksamhetens omfattning.

---

<sup>255</sup> Angelov, Nikolay & Edmark, Karin (2016): *När skolan själv får välja – om friskolornas etableringsmönster*. IFAU 2016:14.

<sup>256</sup> Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

## Den typiska fristående skolan har allmän pedagogisk inriktning

Den övervägande majoriteten av de fristående skolorna har en allmän pedagogisk inriktning. Det gäller i synnerhet för gymnasieskolorna, där 98 procent av eleverna går i en skola med allmän inriktning (tabell 4.7). Kategorin allmän inriktning är dock väldigt bred och omfattar även exempelvis skolor med särskild ämnesprofil, såsom musikskolor. Även skolor med annan pedagogisk profil än Waldorf, exempelvis Montessori, ingår i kategorin allmän inriktning.<sup>257</sup>

**Tabell 4.7    Antal fristående skolor och elever 2020/2021**

Skolenheter och elever per skolform och inriktning

Antal skolor och elever	F-klass	Grundskola	Gymnasieskola	Grundsär	Gymnasiesär
Antal skolenheter	588	822	449	35	31
Antal elever, varav på enheter med inriktning	13 893	172 321	106 213	731	558
– Allmän	12 163	157 068	104 451	i.u.	i.u.
– Konfessionell	1 072	9 848	837	i.u.	i.u.
– Waldorf	658	5 405	316	i.u.	i.u.
– Internationell	–	–	609	–	i.u.

Anm.: Internationella skolor kan ha både kommunal och enskild huvudman och utgör inte en del av skolväsendet utan är en särskild utbildningsform. För grundskolan redovisas de som en särskild typ av huvudman i statistiken, men för gymnasieskolan ingår de bland de enskilda huvudmännen.

Källa: Skolverket: Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2020/21.

## Många fristående skolor är 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. 4 skolor hade fler än 1 000 elever. Samtliga dessa fyra tillhörde Internationella engelska skolan. Bland de fristående gymnasieskolorna hade 238 skolor, motsvarande lite fler än hälften av skolorna, färre än 200 elever (tabell 4.8).

<sup>257</sup> För en kartläggning av skolor med klassificeringen ”allmän inriktning”, se Riksrevisionen (2022): Skolpengen – effektivitet och konsekvenser. RiR 2022:17.



**Tabell 4.8    Antal elever per skolenhet  
i fristående grund- och gymnasieskolor 2020/2021**

Antal fristående grundskolor och gymnasieskolor med elever  
inom intervallet

Antal elever per skolenhet	Grundskola	Gymnasieskola
–49	153	33
50–99	144	63
100–199	197	142
200–299	130	97
300–499	126	76
500–999	68	36
>1 000	4	2
<b>Totalt</b>	<b>822</b>	<b>449</b>

*Källa:* Skolverket: Grundskola-Elever-Riksnivå. Tabell 3C: Skolenhetsstorlek läsåret 2020/2021, fristående skolenheter. Uppgifterna om gymnasieskolor är beräknade utifrån Skolverkets statistik över antalet elever på skola och huvudman i gymnasieskolan läsåret 2020/2021.

## Aktiebolag är den vanligaste driftsformen

De flesta fristående skolor drivs i dag i form av aktiebolag. Bland gymnasieskolorna är det den helt dominerande formen. Bland grundskolorna är även ekonomiska föreningar, exempelvis föräldra- eller personalkooperativ, förhållandevis vanliga, liksom ideella föreningar och stiftelser (tabell 4.9, figur 4.16 och figur 4.17).

**Tabell 4.9    Enskilda huvudmän efter driftsform**

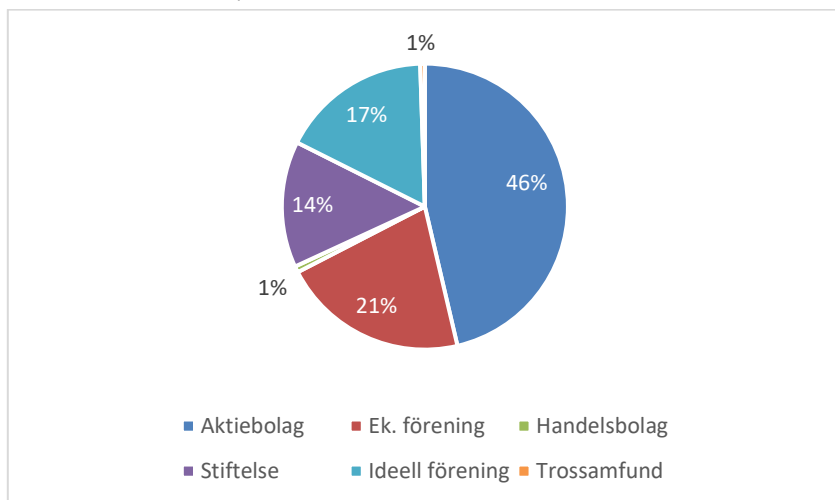
Huvudmän efter skolform och driftsform

Antal enskilda huvudmän	Förskoleklass	Grundskola	Gymnasieskola	Grundsär	Gymnasiesär
Aktiebolag	206	266	163	29	19
Ek. förening	121	121	4	6	2
Handelsbolag	3	4	1		1
Stiftelse	68	82	27	6	9
Ideell förening	93	98	11	4	1
Trossamfund	3	3			
<b>Totalt</b>	<b>494</b>	<b>574</b>	<b>207</b>	<b>45</b>	<b>32</b>

*Källa:* Skolverkets skolenhetsregister, kopia 2021-03.

**Figur 4.16 Driftsform för enskilda huvudmän som driver grundskolor**

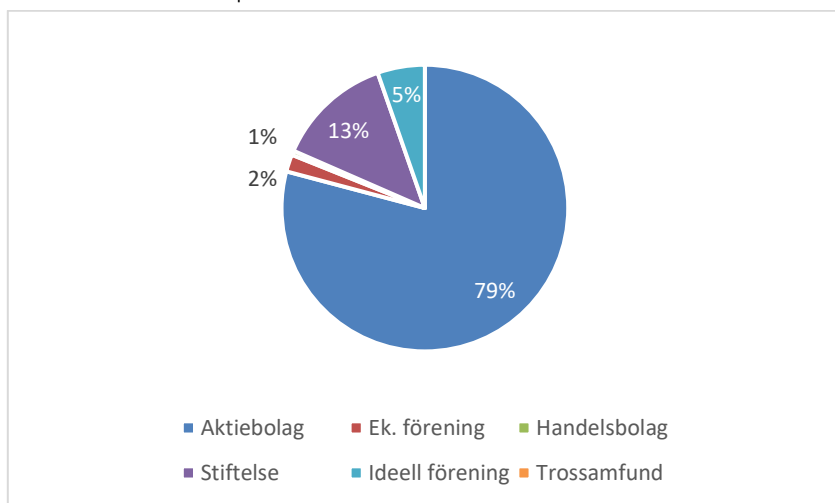
Andel i procent



Källa: Skolverkets skolenhetsregister, kopia 2021-03.

**Figur 4.17 Driftsform för enskilda huvudmän som driver gymnasieskola**

Andel i procent



Källa: Skolverkets skolenhetsregister, kopia 2021-03.

Om man ser till andelen elever är aktiebolagens dominans kraftig även för grundskolan. De huvudmän som driver fyra eller fler grundskolor är uteslutande aktiebolag. Det innebär att över 70 procent av

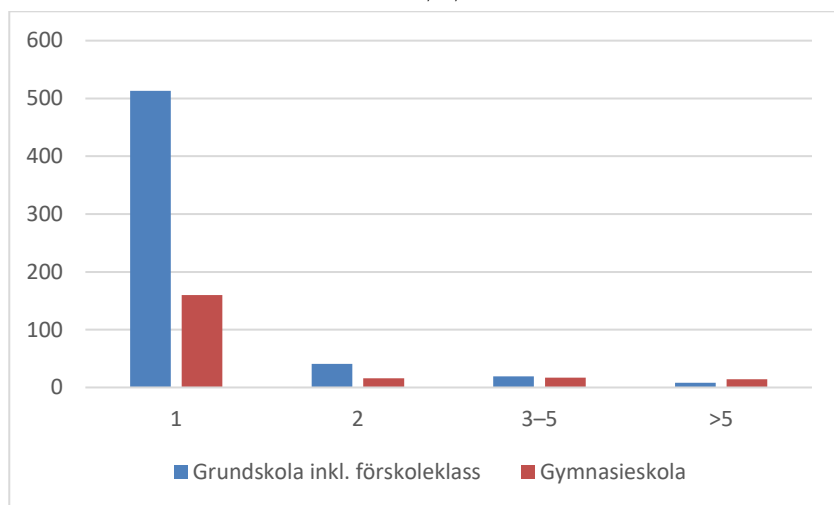
eleverna i en fristående grundskola läsåret 2020/2021 gick i en skola som drevs av ett aktiebolag.<sup>258</sup> Motsvarande andel för gymnasieskolan var 87 procent av eleverna.<sup>259</sup>

### Majoriteten av huvudmännen driver bara en skola

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). Åtta av huvudmännen med elever i någon av årskurserna F–9 hade fler än fem skolenheter (figur 4.18).

**Figur 4.18 Antal skolenheter per huvudman i grund- och gymnasieskola**

Enskilda huvudmän med 1, 2, 3–5 eller fler enheter 2019/2020



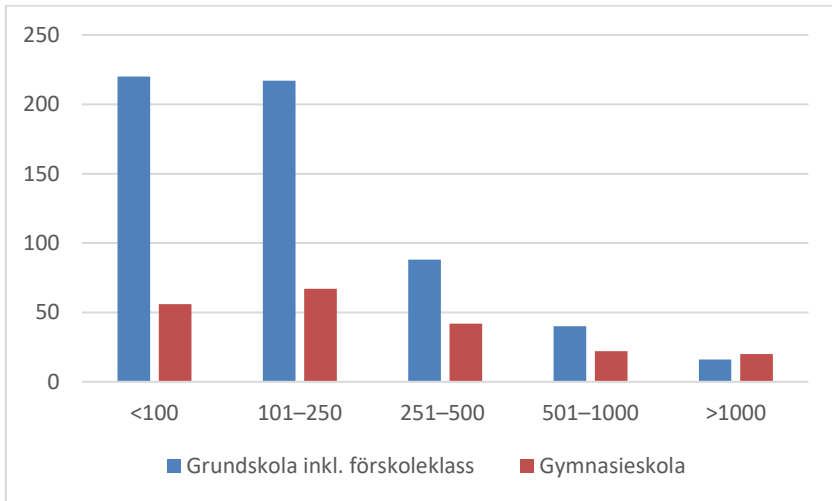
*Källa:* Egna beräkningar utifrån Skolverkets statistik över antalet elever i grundskolan respektive gymnasieskolan per huvudman och per skolenhet läsåret 2019/2020.

Av det följer att den övervägande majoriteten av de enskilda huvudmännen också har relativt få elever. Tre fjärdedelar av huvudmännen på grundskolesidan hade 250 elever eller färre. På gymnasiesidan hade knappt 60 procent 250 elever eller färre (figur 4.19).

<sup>258</sup> Skolverkets statistik över antalet elever per huvudman i grundskolan läsåret 2020/2021.

<sup>259</sup> Statistik från Skolverket i e-post 2022-08-30.

**Figur 4.19** Antal elever per enskild huvudman i grund- och gymnasieskola  
Antal huvudmän med olika elevantal 2019/2020



*Källa:* Skolverkets statistik över antalet elever per huvudman i grundskolan respektive gymnasieskolan läsåret 2019/20.

De största huvudmännen räknat i antal skolenheter på grundskole- sidan 2019/2020 var Pysslingen (45 skolenheter), Internationella engelska skolan (36 skolenheter) och Kunskapsskolan (29 skolenheter). Dessa är också de enskilda huvudmän som hade flest elever. Allra flest hade Internationella engelska skolan, med lite fler än 26 000 elever i förskoleklass och grundskola. Av alla skolhuvudmän, kommunala och enskilda, är det bara de tre storstadskommunerna som har fler grundskoleelever än Internationella Engelska Skolan.

På gymnasiesidan var Thorengruppen störst med drygt 6 700 elever fördelat på 25 skolenheter, följt av Praktiska med 6 200 elever på 33 skolenheter.

Även om de flesta enskilda huvudmän är små, går en stor del av eleverna i skolor som drivs av stora skolhuvudmän. För både grundskolan och gymnasieskolan gäller att de tio största huvudmännen samlar lite mindre än 40 procent av eleverna. Koncentrationen blir ännu större i och med att flera av huvudmännen i sin tur ingår i större koncerner.

## Flera av huvudmännen ingår i större koncerner

Statistiken över skolhuvudmän antyder en ganska splittrad sektor med många väldigt små aktörer. Men ägarstrukturen bland de fristående skolorna är komplex. I praktiken ingår många huvudmän i koncerner med gemensam ägare.

För kommunala skolor har det ingen större betydelse om man talar om huvudman eller ägare, eftersom kommunen både är huvudman och ägare. Men för fristående skolor kan huvudman och ägare vara olika saker. Enskilda huvudmän kan vara bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund eller enskilda individer. Skolhuvudmän som är företag kan i sin tur ha en eller flera ägare. Ägarna kan antingen vara privatpersoner eller andra företag. En skolhuvudman som till majoriteten ägs av ett företag ingår i en koncern.<sup>260</sup>

Både större och mindre skolhuvudmän ingår i koncerner. Det innebär att strukturen på friskoleområdet inte är fullt så fragmenterad som huvudmannastatistiken antyder. Samtidigt varierar också koncernerna i storlek. När Skolverket undersökte privata aktörer på skolområdet 2013 ägde nästan samtliga koncerner bara en huvudman (63 av 75), varav de flesta endast drev en grundskola. Men den stora majoriteten av eleverna gick i koncernskolor som tillhörde koncerner med minst två huvudmän.<sup>261</sup> Störst bland koncernerna är Academedia som bland annat äger 2 av de 5 största huvudmännen på grundskoleområdet, Pysslingen och Vittra. På gymnasiesidan äger Academedia en rad olika skolbolag, inklusive 5 av de 10 största huvudmännen.<sup>262</sup>

### *Snårig ägarstruktur försvårar ägar- och ledningsprövning*

När huvudmannen ägs av flera bolag blir ägar- och ledningskretsen betydligt större och mer komplex vilket gör det svårare att fastställa vilka som ska ingå i den krets som Skolinspektionen ska granska.<sup>263</sup> När Internationella Engelska Skolan bytte ägare tog det som exem-

<sup>260</sup> SOU 2013:56 *Friskolorna i samhället*.

<sup>261</sup> Skolverket (2014): *Privata aktörer inom förskola och skola. En nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare*. Rapport 410.

<sup>262</sup> Uppgifterna är hämtade från Skolverkets statistik över huvudmän och elever 2019/2020 samt från Academedias årsredovisning för 2019/2020.

<sup>263</sup> Skolinspektionen: *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*.

pel åtta månader innan ägar- och ledningsprövningen av de nya ägarna var klar.<sup>264</sup>

Regeringen har uttryckt en farhåga om att företag som bedriver utbildning, eller ägarföretag som i sin tur anordnar utbildning, ska ägas eller köpas upp av aktörer som direkt eller indirekt företräder främmande makt med en inriktning som står i motsats till svenska intressen. Av denna anledning gav regeringen i augusti 2022 Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppdrag att genomföra en studie avseende dels utländskt ägande och investeringar inom utbildningsväsendet, dels utländska investeringar inom folkbildningen. Syftet är att belysa risker samt att bidra till ökad kunskap och en bättre bild av utländskt direkt och indirekt ägande inom det svenska utbildningsväsendet och utländska investeringar inom folkbildningen. Uppdraget ska redovisas senast den 28 april 2023.<sup>265</sup>

#### **4.4.3 De enskilda huvudmännens resurser och kapacitet varierar**

Som grupp skiljer sig fristående skolor från kommunala skolor i vissa avseenden. Men friskolesektorns heterogenitet avspeglar sig också i stora skillnader mellan olika fristående skolor när det gäller bland annat personalresurser, administrativ kapacitet och ekonomi.

#### **Fristående skolor har ofta mer resursstarka elever**

Elevers socioekonomiska bakgrund som bland annat framgår av föräldrars utbildningsnivå, födelseland och invandringsålder, har en stor betydelse för elevernas möjligheter att bli behöriga till gymnasieskolan. Inom ramen för Långtidsutredningen 2019 analyserade forskare hur sannolikheten att gå i fristående skola varierade med elevernas bakgrund. Analysen visade att elever med goda förutsättningar är överrepresenterade på fristående grundskolor. Bland de 5 procent av eleverna

---

<sup>264</sup> *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).

<sup>265</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag att genomföra en studie*. Regeringsbeslut 2022-08-18. U2022/02771.

som går på skolor med de absolut bästa förutsättningarna går cirka 50 procent på en fristående skola.<sup>266</sup>

Statistiska centralbyrån (SCB) tar på uppdrag av Skolverket fram ett socioekonomiskt index som visar på skattad sannolikhet för grundskoleelever att bli behöriga till gymnasieskolan. Enligt modellen förväntas i genomsnitt 11,6 procent av eleverna vid fristående grundskolor inte bli behöriga till gymnasieskolan, att jämföra med 13,9 procent i riket som helhet och 14,3 procent vid kommunala skolor.<sup>267</sup>

När det gäller elevsorteringen till fristående gymnasieskolor ser den olika ut beroende på program. Långtidsutredningens analyser visade att sannolikheten inom de högskoleförberedande programmen att gå i fristående gymnasieskola är relativt likartad för elever med både starka och svaga förutsättningar, medan elever med starka förutsättningar inom yrkesprogram har en översannolikhet att gå i en fristående skola.<sup>268</sup>

### *Benägenheten att använda skolvalet varierar mellan elevgrupper*

En anledning till sorteringen av resursstarka elever till fristående skolor är skolvalet. Enligt Långtidsutredningens analyser är det i första hand starka elevgrupper som har haft intresse av och möjlighet att använda skolvalet till fristående skolor, medan valet till kommunala skolor inte samvarierar med elevens bakgrund i samma utsträckning.<sup>269</sup>

För att minska sorteringen av elever utifrån socioekonomiska faktorer i grundskolan föreslog Skolkommissionen 2017 att skolvalet ska bli obligatoriskt för alla.<sup>270</sup> Utredningen om en mer likvärdig skola har därutöver föreslagit att ansökan och beslut om skolplacering ska ske i ett nationellt skolvalssystem.<sup>271</sup> Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2022<sup>272</sup> att ett sådant gemensamt skolvalssystem skulle införas, men förslaget avvisades av riksdagen.<sup>273</sup> Regeringen föreslog också under våren 2022 att fristående skolor inte

<sup>266</sup> Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

<sup>267</sup> SCB: Socioekonomiskt index för 2021 per huvudman.

<sup>268</sup> Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

<sup>269</sup> Ibid.

<sup>270</sup> SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

<sup>271</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resursfördelning*.

<sup>272</sup> Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022*. Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

<sup>273</sup> Bet. 2021/22:UbU1, rskr. 2021/22:46.

längre ska kunna använda kötid som urvalsgrund. Inte heller detta förslag har fått stöd i riksdagen.<sup>274</sup> Som tidigare nämnts har Skolverket därefter fått ett uppdrag att föreslå ett gemensamt skolvalssystem med utgångspunkt i dagens principer för urval.<sup>275</sup>

### *Elevernas förutsättningar varierar mellan huvudmän*

Även om elever vid fristående skolor i genomsnitt har goda socioekonomiska förutsättningar, finns det skillnader mellan olika enskilda huvudmän.

De minsta enskilda huvudmännen, med mindre än 50 grundskoleelever, har elever som i genomsnitt har svårare socioekonomiska förutsättningar än den genomsnittliga grundskoleeleven. Enligt SCB:s modell beräknas i genomsnitt 15,7 procent av eleverna hos de minsta enskilda huvudmännen inte bli behöriga till gymnasieskolan.

För de största enskilda huvudmännen, med fler än 400 elever, är förhållandet det motsatta. De har elever som har betydligt mer gynnsamma förutsättningar än elever i genomsnitt: endast 9,6 procent av eleverna på sådana skolor beräknas inte bli behöriga till gymnasieskolan.<sup>276</sup>

### **Fristående skolor har färre behöriga lärare men spridningen är stor**

Generellt sett är lärarbehörigheten lägre på skolor med enskild huvudman än på kommunala skolor. Enligt Skolverkets personalstatistik hade 63,5 procent av grundskollärarna (omräknat till heltidstjänster) hos enskilda huvudmän legitimation och behörighet i minst ett undervisningsämne. Motsvarande andel hos de kommunala huvudmännen var 72,2 procent. I gymnasieskolan var lärarbehörigheten över lag högre. 75 procent av lärarna hos enskilda huvudmän hade legitimation och behörighet i minst ett undervisningsämne jämfört med 85,5 procent hos kommunala huvudmän.<sup>277</sup> Men skillnaderna mellan olika enskilda huvudmän är stora.

<sup>274</sup> Prop. 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval*. Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.

<sup>275</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. 2022-06-30. U2022/02561.

<sup>276</sup> SCB: Socioekonomiskt index för 2021 per huvudman.

<sup>277</sup> Skolverket (2021): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21*. Dnr 2021:433.



- Inom grundskolan varierade läsåret 2020/2021 andelen lärare (heltidstjänster) med pedagogisk högskoleexamen från 6 till 100 procent. Ekonomiska föreningar hade en högre andel lärare med pedagogisk högskoleexamen än huvudmän som har en annan juridisk form. De hade också en högre andel lärare med legitimation och behörighet i minst ett undervisningsämne.<sup>278</sup>
- Bland huvudmän för gymnasieskolan varierade andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen från 11,1 procent till 100 procent. Stora huvudmän hade i genomsnitt en högre andel lärare med pedagogisk högskoleexamen än små huvudmän. På motsvarande sätt hade ideella föreningar och stiftelser en högre andel lärare med pedagogisk högskoleexamen än huvudmän som drivs som aktiebolag.<sup>279</sup>

Värt att notera är att när Skolverket tar fram uppgifter om behöriga lärare ingår enbart de lärarkategorier som omfattas av legitimationskravet. Lärarkategorier som är undantagna från legitimationskravet, exempelvis lärare vid skolenheter som bedriver annan undervisning på engelska än språkundervisning<sup>280</sup> är alltså inte inkluderade. När det gäller uppgifter om "Legitimation och behörighet i minst ett ämne" är de huvudmän som enbart har skolor som har tillstånd från Skolinspektionen att anordna delar av undervisningen på engelska undantagna i redovisningen. Det innebär att det exempelvis saknas uppgifter från Internationella Engelska Skolan.

## Lärartätheten varierar också mellan huvudmän

Den genomsnittliga lärartätheten på grundskolor med enskilda huvudmän läsåret 2020/2021 var 13,2 elever per lärare, vilket var en något lägre lärartäthet än på kommunala grundskolor där det gick 12 elever per lärare.<sup>281</sup> Men skillnaderna mellan de enskilda huvudmännen var större än mellan de kommunala. Lärartätheten bland de enskilda huvudmännen varierade från mindre än 1 elev per lärare till över 20 elever

---

<sup>278</sup> Skolverket: Grundskolan – Personalstatistik. Per huvudman. Läsåret 2020/2021.

<sup>279</sup> Skolverket: Gymnasieskolan – Personalstatistik. Per huvudman. Läsåret 2020/2021.

<sup>280</sup> 2 kap. 17 § skollagen.

<sup>281</sup> Skolverket: Grundskola-personal-riksnivå, Tabell 4A: Pedagogisk högskoleexamen, heltidstjänster och lärartäthet läsåren 2011/12–2020/21.

per lärare. Över lag hade mindre huvudmän något högre lärartäthet än större huvudmän.<sup>282</sup>

På gymnasieskolor med enskild huvudman gick det 2020/2021 14,5 elever per lärare, att jämföra med 11,6 elever per lärare på kommunala gymnasieskolor.<sup>283</sup> Skillnaderna mellan huvudmän var stora. Den högsta lärartätheten hade små huvudmän som bedriver gymnasieverksamhet i kombination med någon slags behandling eller omsorg. Den lägsta lärartätheten fanns hos de största huvudmännen.<sup>284</sup>

### Kapaciteten för ledning och styrning varierar med storleken

De enskilda huvudmännen varierar i storlek och organisation, och det gör också deras förutsättningar och kapacitet att bedriva en skolverksamhet av god kvalitet. En liten huvudman har bättre möjligheter till daglig insyn i och personlig kännedom om verksamheten än en större huvudman, vilket kan vara positivt. Men resurserna för ledning och administration är samtidigt mindre. Ett område där detta har visat sig är huvudmännens benägenhet att söka statsbidrag, där små, enskilda huvudmän oftast är de som avstår från att söka.<sup>285</sup>

När Skolinspektionen 2014 sammanfattade sina erfarenheter av huvudmäns styrning mot målen var slutsatsen att det hos små, enskilda huvudmän som saknade administrativ överbyggnad fanns en tendens till för stor fokusering på konkreta händelser i skolan och muntligt beskrivna erfarenheter, snarare än ett dokumenterat och strukturerat kartläggningsarbete. Sådana huvudmän riskerade enligt Skolinspektionen att inte få den överblick som behövs för att få syn på sina utvecklingsbehov.<sup>286</sup>

Det finns också enskilda huvudmän med en mycket stor administrativ kapacitet. Enligt Skolinspektionens granskning av styrningen mot målen hade de enskilda huvudmännen som fanns i ett större företag ofta, men inte alltid, mycket god kunskap om sina skolors resultat och ett välutvecklat kvalitetsarbete som förankrats på alla nivåer i organisationen.<sup>287</sup>

<sup>282</sup> Skolverket: Grundskolan – Personalstatistik. Per huvudman. Läsåret 2020/2021.

<sup>283</sup> Skolverket: Gymnasieskolan – Personal – Riksnivå. Tabell 4A: Pedagogisk högskoleexamen, heltidstjänster och lärartäthet läsåren 2012/13–2020/21.

<sup>284</sup> Skolverket: Gymnasieskolan – Personalstatistik. Per huvudman. Läsåret 2020/2021.

<sup>285</sup> Se t.ex. Statskontoret (2021): *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. Slutrapport*. 2021:2.

<sup>286</sup> Skolinspektionen: *Årsrapport 2014*.

<sup>287</sup> Ibid.

*Huvudmän som förlorar tillståndet är ofta små*

I vissa fall leder brister i kompetens och kapacitet till att huvudmännen inte får fortsätta sin verksamhet. Sedan 2010 har Skolinspektionen haft möjlighet att återkalla godkännandet för enskilda huvudmän med fristående skolor med allvarliga brister. Det innebär att skolan stängs. Under perioden 2010–2019 återkallade Skolinspektionen godkännandet i ett trettiotal fall, vilket medförde att 23 verksamma skolor och ett fritidshem sammantaget har stängts.

De fristående skolor som stängts har i regel varit små och huvudmännen har ofta haft bara en skola. Många av dessa huvudmän har varit små eller medelstora. Till största delen har skolorna funnits i Stockholm och Göteborg. Det är också där det finns flest fristående skolor.<sup>288</sup>

**Större huvudmän har större ekonomiska marginaler**

Uppgifter om de enskilda huvudmännens ekonomiska förhållanden är inte offentliga på samma sätt som kommunernas ekonomi. Men myndigheter och olika offentliga utredningar har vid några tillfällen kartlagt de enskilda huvudmännens ekonomiska förutsättningar.

*Det är i första hand de största företagen som gör stora vinster*

Välfärdsutredningen fann 2016 vid sin analys av företag som verkade inom den offentligt finansierade välfärden att de genomsnittliga rörelsemarginalerna inte var anmärkningsvärt höga. Men eftersom kapitalbehoven var små räckte de till god genomsnittlig kapitalavkastning jämfört med tjänstesektorn i övrigt. Avkastningen för totalt kapital, eget kapital och operativt kapital på utbildningsområdet var högre än för tjänstesektorn som helhet. Spridningen mellan välfärdsföretagen var stor.

Inom utbildningssektorn var det framför allt de största utbildningsföretagen som gjorde vinster som enligt Välfärdsutredningens beräkningar översteg marknadspriset på kapital (Weighted Average

---

<sup>288</sup> Skolinspektionen: Årsrapport 2019. *Skilnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande.*

Cost of Capital), det vill säga den avkastning som behövs för att kunna få lån eller attrahera investerare.<sup>289</sup>

*Intäkterna varierar mellan huvudmän, men också mellan år*

De stora skillnaderna i ekonomiska förutsättningar mellan olika enskilda huvudmän var också något som Skolinspektionen uppmärksammande när myndigheten 2017 redovisade sina erfarenheter rörande de enskilda huvudmännens ekonomiska stabilitet. En slutsats var att de totala intäkterna varierade mycket mellan de enskilda huvudmännen. Det fanns huvudmän som omsatte ett par miljoner kronor och andra som omsatte flera miljarder kronor. Ett stort antal huvudmän hade intäkter mellan 0 och 30 miljoner kronor. Skillnaderna berodde enligt Skolinspektionen främst på antal elever men också på om huvudmannen även bedrev annan verksamhet i samma företag.

Skolinspektionens granskning visade också att huvudmännens rörelseresultat ofta varierar mellan olika år, bland annat till följd av varierat elevantal. En fjärdedel av de granskade huvudmännen hade en verksamhet som inte bar sina kostnader det studerade året. Övriga hade en verksamhet som bar sig. De flesta, knappt två tredjedelar, hade rörelsemarginaler mellan 0 och 10 procent och ungefär en sjuandedel hade rörelsemarginaler som översteg 10 procent.

Såväl återkommande förlustår som väldigt hög lönsamhet kan föranleda ökad tillsyn från Skolinspektionen, eftersom båda dessa förhållanden kan innebära en risk att huvudmannen inte satsar tillräckligt i skolverksamheten.<sup>290</sup>

*Rektorer på fristående skolor upplever en bättre ekonomisk situation*

Rektorer på fristående skolor upplever att de har en bättre ekonomisk situation än sina kommunala kolleger. När Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund ställde frågor till 700 högstadierektorer angav nästan 80 procent av rektorerna som ledde fristående skolor att de hade redovisat ett överskott eller en budget i balans de senaste

---

<sup>289</sup> SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden*.

<sup>290</sup> Skolinspektionen (2017): *Ekonomisk stabilitet hos enskilda huvudmän inom skolväsendet*. PM. Dnr 01-2017:5084.

tre åren. Motsvarande siffra för kommunala skolor var drygt hälften, 52 procent.

En anledning till den mer gynnsamma ekonomiska situationen kan vara skillnader i elevunderlag. Enligt undersökningen fanns det en positiv samvariation mellan föräldrarnas utbildningsbakgrund och skolans förmåga att hålla budget. Mer än hälften av rektorerna för fristående skolor i undersökningen ledde skolor med ett mycket gynnsamt elevunderlag.<sup>291</sup>

---

<sup>291</sup> Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund (2021): *En alltmer uppdelad skola. 700 högstadierektorer om skolans likvärdighet och framtid.*



## 5 Skolans ledning och drift

I ett skolsystem med statligt huvudmannaskap ska staten inte bara styra skolan utan även agera huvudman för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning (komvux). Det innebär att staten tar över stora delar av det ansvar som kommunerna har i dag.

I detta kapitel beskriver utredningen hur ledning, styrning och daglig drift av skolan är organiserad och fungerar i dag, med betoning på de kommunala huvudmännen och skolorna. Vi redogör också för hur kommunerna hanterar sitt uppdrag som hemkommun.

### 5.1 Roller och ansvar i skolans lokala styrkedja

De övergripande ansvarsförhållandena inom den kommunala skolverksamheten regleras i skollagen<sup>1</sup> och kommunallagen.<sup>2</sup> Lagstiftningen slår fast vilka funktioner och kompetenser som ska finnas och vilket ansvar respektive del av kommunens organisation har, både i egenskap av huvudman och i egenskap av hemkommun. Men inom dessa ramar har kommunerna stor frihet att själva välja sin organisation. Både politiker, tjänstepersoner och professioner inom skolväsendet kan också betona olika delar av sina uppdrag. Det innebär att det i praktiken ser väldigt olika ut. I detta avsnitt beskriver vi den kommunala styrkedjans olika delar.

---

<sup>1</sup> Skollagen (2010:800).

<sup>2</sup> Kommunallagen (2017:725).

### 5.1.1 Fullmäktige har det yttersta ansvaret för skolan

Kommunerna är huvudmän för de kommunala skolorna och komvux.<sup>3</sup> De är också hemkommuner för de barn, unga och vuxna som bor i kommunen samt lägeskommun i förhållande till fristående skolor. Statens uppdrag till huvudmannen innebär att ansvara för att utbildningen genomförs enligt de nationella styrdokumentet för skolan, det vill säga att fördela resurser och organisera skolverksamheten så att nationella mål och riktlinjer i skollagen och andra författningar kan uppfyllas.

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ. Fullmäktige beslutar om mål och riktlinjer för kommunens verksamheter och fördelar ekonomiska resurser till verksamheterna. Detta ansvar och denna beslutanderätt kan inte delegeras.<sup>4</sup> Det innebär att det är kommunfullmäktige som har den kommunala huvudmannens makt och ansvar – makten att ge verksamheten förutsättningar och det yttersta ansvaret för att de nationella målen nås i kommunens skolor.<sup>5</sup> Det är också fullmäktige som ytterst har ansvaret för hemkommunens uppgifter enligt skollagen.

### Det finns olika uppfattningar om vem som är huvudman i praktiken

Skollagen slår fast att kommunen är huvudman för skolan men vem detta åsyftar i praktiken är inte alltid klart. Skolverket undersökte 2011 det kommunala huvudmannaskapet genom att intervjua politiker och tjänstepersoner på olika nivåer i åtta kommuner. Ett av resultaten var att det fanns olika uppfattningar om var i den kommunala verksamheten huvudmannaansvaret låg. Det gällde även inom en och samma kommun. Medan vissa ville lägga ansvaret på ett politiskt organ pekade andra ut förvaltningsnivån som ansvarig. Det förekom också att de intervjuade placerade huvudmannaansvaret på en specifik person, exempelvis förvaltningschefen.

Skolverkets slutsats var att innebörden av huvudmannaansvaret i praktiken verkade ha en undanskymd roll i den kommunala politiska verksamheten. Fokus låg mer på nämndens operativa ansvar än på kommunledningens yttersta ansvar för skolans kvalitet och målupp-

---

<sup>3</sup> 2 kap. 2 § skollagen.

<sup>4</sup> 5 kap. 1–2 §§ kommunallagen.

<sup>5</sup> Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. En kvalitativ studie*. Rapport 362.



fyllelse. Det innebar också att det fanns en separation mellan befogenhet och ansvar. Makten över ekonomin och den övergripande organisationen fanns i den högre politiska ledningen, medan ansvaret för verksamhetens kvalitet och måluppfyllelse var förlagd längre ner i organisationen. Nämndnivån och förvaltningsnivån fick ta det yttersta huvudmannaansvaret för kvalitet och måluppfyllelse i kommunens skolor.<sup>6</sup>

Även OECD har pekat på otydligheter i ansvarsfördelningen inom kommunerna. Enligt OECD finns det stora skillnader i uppfattningarna om ansvar, både mellan personer på motsvarande position i olika kommuner och mellan personer på olika positioner i samma kommun. Det gäller dels var det yttersta ansvaret för skolans resultat och måluppfyllelse ligger, dels vad ett sådant ansvar i praktiken innebär. En iakttagelse är att gränserna mellan vem som har ansvar för att besluta om ”vad” respektive ”hur” ofta är otydliga, liksom hur ansvaret är fördelat mellan förtroendevalda och tjänstepersoner.<sup>7</sup>

Ansvarsförhållandena kompliceras ytterligare av att kommunen inte bara är huvudman för de kommunala skolorna, utan också i sin egenskap av hemkommun har ett övergripande ansvar för skolans planering, dimensionering och finansiering i kommunen.

### 5.1.2 Nämnden har verksamhetsansvar

Varje kommun ska utse en eller flera nämnder som ska fullgöra de uppgifter som anges i skollagen.<sup>8</sup> Nämnden befinner sig i en position mellan kommunledningen och skolverksamheten och har både beredande och verkställande uppgifter.

#### Ansaret för utbildningsfrågorna kan ligga på en eller flera nämnder

Kommunerna organiserar nämnderna på olika sätt. I en del mindre kommuner ligger skolfrågorna direkt under kommunstyrelsen eller under ett utskott till kommunstyrelsen. I något större kommuner

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. Se också 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.

<sup>8</sup> 2 kap. 2 § skollagen och 3 kap. 4 § kommunallagen.

finns det ofta en särskild utbildningsnämnd som ansvarar för utbildningsfrågorna. Men det finns också ett 70-tal kommuner som har delat upp utbildningsfrågorna på två eller fler nämnder.

Många olika varianter förekommer. I vissa fall har förskola och grundskola förts samman i en nämnd, och gymnasieskola och komvux i en annan. I andra fall är barn- och ungdomsutbildningen samlad i en nämnd, medan komvux har lagts under till exempel arbetsmarknadsnämnden. En annan variant är att förskolan, grundskolan, gymnasieskolan och komvux alla har egna nämnder. För komvux förekommer även ytterligare varianter, till exempel en placering under näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden eller direkt under kommunstyrelsen. Det finns också kommuner där nämndindelningen utgår från geografiska områden, stadsdelsnämnder. Till viss del kan nämndorganisationen kopplas till kommunstorlek. Stora kommuner har oftare fler nämnder än små kommuner.<sup>9</sup>

Skollagen innehåller inga bestämmelser om hur kommunen ska organisera sig i förhållande till sina olika roller. Men det förekommer att kommuner lägger ansvaret för huvudmannaskapet för den egna verksamheten respektive hemkommunsansvaret på två olika nämnder. Så är exempelvis fallet i Nacka kommun, där kommunstyrelsen har ansvaret som huvudman för de kommunala skolorna, och utbildningsnämnden fullgör ansvaret som hemkommun.<sup>10</sup>

Enligt statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) fanns det 5 055 förtroendeuppdrag i kommunala facknämnder inom barn- och utbildningsområdet 2019. Förtroendeuppgifterna på utbildningsområdet utgjorde därmed omkring en femtedel av alla uppdrag i kommunala facknämnder.<sup>11</sup>

## Nämnden kan anta en aktiv eller passiv roll

Nämnders uppgift är såväl att verkställa beslut fattade av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige som att, utifrån verksamhetens perspektiv, ta fram underlag för beredning i kommunstyrelsen och beslut i kommunfullmäktige. I båda dessa roller kan nämnder för-

<sup>9</sup> Sammanställning av uppgifter i e-post från Sveriges Kommuner och Regioner 2021-02-05.

<sup>10</sup> Nacka kommun (2022): *Reglemente för kommunstyrelsen*. Dnr KFKS 2022/218. Nacka kommun (2020): *Reglemente för utbildningsnämnden*. Dnr FKS 2020/935.

<sup>11</sup> SCB (2020): *Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019*. Demokratistatistisk rapport 26.

hålla sig aktiva eller passiva i olika grader. Detta visade sig i Skolverkets undersökning om kommunalt huvudmannaskap i praktiken.

Undersökningen betecknade en nämnd som aktiv om den gjorde egna prioriteringar utifrån budgetramarna från fullmäktige. Passiva nämnder överlät åt förvaltningen att prioritera. På motsvarande sätt kunde en nämnd vara aktiv gentemot kommunstyrelsen och driva utbildningsverksamhetens frågor i konkurrens med andra nämnder. Eller så kunde nämnden välja att inte i första hand hävda sitt eget område utan betona rollen som en nämnd bland flera som samarbetar för den samlade kommunnyttan.<sup>12</sup>

Ett område där kommunens högsta politiska ledning och ansvarig nämnd kan ha olika uppfattning och delvis olika intressen är resursfördelningen. Grundskolan är kommunens mest omfattande verksamhet och har därmed den största budgeten. I Skolverkets undersökning framgick att kommunstyrelsen förväntade sig mer resultat för pengarna, medan den ansvariga nämnden såg bristande resurser som en anledning till låga resultat.<sup>13</sup>

Att synen på skolans resursbehov kan skilja sig åt mellan olika politiska nivåer i kommunen framgick också i Statskontorets utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. Bidraget följdes initialt av ett villkor som hindrade kommuner från att sänka sina kostnader för skolan och samtidigt ta emot bidraget. Medan de intervjuade kommunernas högsta politiska ledning såg villkoret som ett ingrepp i kommunens rätt att prioritera sina resurser utifrån kommunens samlade behov, var företrädare för ansvariga nämnder betydligt mer positiva eftersom villkoret stärkte skolans position i de interna budgetförhandlingarna och säkerställde att pengar stannade i skolan.<sup>14</sup>

### 5.1.3 Förvaltningen ansvarar för det operativa arbetet

Det operativa ansvaret för att under den politiska ledningen driva skolverksamheten ligger på en förvaltning, där en förvaltningschef är ansvarig inför nämnden. Förvaltningen har inget utpekad ansvar i skollagen och kommunerna bestämmer i stor utsträckning över sin

---

<sup>12</sup> Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. En kvalitativ studie*. Rapport 362.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Statskontoret (2020): *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. En lägesrapport*. 2020:11.

egen förvaltningsorganisation. Undantaget är kravet på att huvudmannen ska utse en eller flera skolchefer som infördes 2018.<sup>15</sup>

### Det finns olika modeller för förvaltningens organisation

Sättet att organisera förvaltningen varierar mellan olika kommuner. Förvaltningsindelningen följer inte nödvändigtvis nämndindelningen. En nämnd kan ha två förvaltningar, men en förvaltning kan också tjäna två nämnder.

Organisationen inom respektive förvaltning varierar också. Större kommuner har ofta flera administrativa nivåer och stabsfunktioner, medan det i de minsta kommunerna kan vara skolchefen själv som gör det mesta av arbetet. Det innebär också att avståndet mellan rektorn och chefen för förvaltningen kan vara olika långt. När Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet ställde frågan till rektorer om vem som var deras närmaste chef var de vanligaste svaren verksamhetschef (38 procent), skolchef/förvaltningschef (36 procent) och områdeschef (18 procent). De rektorer vars närmaste chef var en områdeschef har ett eller två steg upp till förvaltningschefen och har därmed sannolikt mer sällan kontakt med denna. Samtidigt förekom det i de minsta kommunerna att rektorn svarade att kommunchefen var närmaste chef.<sup>16</sup>

Större kommuner har också större möjligheter att organisatoriskt separera myndighetsansvaret som hemkommun från ansvaret som huvudman för den egna verksamheten. En sådan uppdelning finns exempelvis i Stockholms stad, där hemkommunens myndighetsuppgifter respektive driften av den egna verksamheten är tydligt åtskilda inom utbildningsförvaltningen.<sup>17</sup> Som tidigare nämnts finns också kommuner som fördelar hemkommuns- respektive huvudmannansvaret på olika nämnder och förvaltningar.

---

<sup>15</sup> Prop. 2017/18:182, bet. 2017/18:UbU27, rskr. 2017/18:310.

<sup>16</sup> SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

<sup>17</sup> Se organisationen för Stockholms stad, tillgänglig på <https://start.stockholm/om-stockholms-stad/organisation/fackforvaltningar/utbildningsforvaltningen/> (hämtad 2022-07-01).

## Skolchefen kan finnas på olika nivåer i förvaltningen

Enligt skollagen ska skolchefen biträda huvudmannen med att se till att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten.<sup>18</sup>

Sveriges Kommuner och Regioner genomförde en enkätundersökning bland skolchefer 2019. Undersökningen visade att det finns många organisatoriska lösningar för skolchefsrollen. En vanlig variant är att skolchefen är övergripande chef för hela skolverksamheten i kommunen och har underställda verksamhetschefer (eller motsvarande). Skolchefen är då också förvaltningschef. En annan variant är att skolchefen är ansvarig för en skolform och underställd en förvaltningschef eller motsvarande som har det övergripande ansvaret för hela området.<sup>19</sup> Inom komvux är variationen stor gällande vem som utses till skolchef. Det kan vara en förvaltningschef, till exempel arbetsmarknadsdirektören eller vuxenutbildningschefen, men även en verksamhetschef eller rektor för komvux. Av utredningens samtal med skolchefer får vi intrycket att det inte alltid är tydligt om skolchefsrollen omfattar ansvaret för egenregin, ansvaret för hemkommunens invånare eller både och.

## Skolchefen agerar i spänningsfältet mellan politik och profession

En skol- eller förvaltningschef har ett komplext uppdrag och agerar i ett spänningsfält mellan politik och profession. Skolverket har beskrivit det som att förvaltningschefen har två typer av mellanställning, dels mellan kommunpolitik och skolverksamhet, dels mellan det kommunala uppdraget och det nationella uppdraget för skolan.<sup>20</sup>

När Skolinspektionen granskade delegeringen inom den kommunala skolorganisationen 2021 var en av slutsatserna att skolcheferna är en viktig och fungerande länk mellan politiker och professionella. Intervjuade politiker, tjänstepersoner och skolchefer hos så gott som samtliga granskade huvudmän menade att skolchefen fyllde en sådan funktion. Rektorer och tjänstepersoner ansåg att politikernas beslut blev tydliggjorda och begripliga med hjälp av skolchefen.

<sup>18</sup> 2 kap. 8 a § skollagen.

<sup>19</sup> Nihlfors, Elisabet & Seven, Jabil (2020): *Skolchefer om effekter av ny lagstiftning*. Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier, Uppsala universitet.

<sup>20</sup> Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. En kvalitativ studie*. Rapport 362.

Politiker menade att de via skolchefen fick en fördjupad förståelse för situationen i verksamheterna och vad som är möjligt och viktigt att utveckla. Av granskningen framgick att det sällan fanns någon dokumenterad beskrivning av skolchefens uppdrag utöver skrivningen i skollagen. De flesta skolchefer var väl insatta i hur verksamheterna fungerar och vad som behöver utvecklas och det var ofta skolchefen själv som föreslog för nämnden vad som behövde delegeras.<sup>21</sup>

Det finns en stor variation mellan kommuner när det gäller skolchefens roll och förutsättningar. Det kunde en grupp forskare konstatera när de undersökte skolchefens roll i olika avseenden. Mångfalden visade sig också när det gällde hur skolcheferna själva såg på sina uppgifter och uppfattade sitt uppdrag. Skolcheferna prioriterade olika, växlade mellan att ta strid för sina frågor och eftersträva harmoni samt hade olika strategier för att arbeta gentemot rektorerna.<sup>22</sup>

#### 5.1.4 Rektorn leder verksamheten på enheten

Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska enligt skollagen ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.<sup>23</sup> Rektorn ansvarar också för det systematiska kvalitetsarbetet på den egna skolenheten.<sup>24</sup> Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.<sup>25</sup> Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller motsvarande.<sup>26</sup>

En rektor får själv besluta om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.<sup>27</sup> I skolans läroplaner framgår rektorns ansvar för att organisera utbildningen och undervisningen så att eleverna får den ledning, stimulans och det stöd de behöver.

---

<sup>21</sup> Skolinspektionen (2021): *Huvudmannens styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning*.

<sup>22</sup> Forsberg, Eva, Nestor, Bo & Svedberg, Lars (2014): Epilog. I: Svedberg, Lars (red.). *Rektorn, skolchefen och resultaten. Mellan profession och politik*. Gleerups.

<sup>23</sup> 2 kap. 9 § skollagen.

<sup>24</sup> 4 kap. 4 § skollagen.

<sup>25</sup> 2 kap. 11 § skollagen.

<sup>26</sup> 2 kap. 12 § skollagen.

<sup>27</sup> 2 kap. 10 § skollagen.

## Rollen som rektor är komplex

Rektorn är kommunalt anställd,<sup>28</sup> chef över personalen på skolan, pedagogisk ledare och ansvarig för att verksamheten lever upp till de nationella målen. Att rektorn på detta sätt har både ett nationellt och ett kommunalt uppdrag, samtidigt som denna ska vara chef över lärarna och leda skolans pedagogiska verksamhet, ger rektorn en komplex roll i skolans ledning.<sup>29</sup>

## Rektorn balanserar det nationella och det lokala uppdraget

Rektorerna ansvarar för att utbildningen i skolan lever upp till de nationella målen och kraven i författningarna. Samtidigt behöver rektorn förhålla sig till huvudmannens ekonomiska ramar och prioriteringar. Studier av rektorernas roll och arbetssituation har visat att detta är en svår balansgång, delvis präglad av misstro mellan den politiska nivån och rektorn.<sup>30</sup>

I en undersökning bland rektorer och lokalpolitiker i ansvariga nämnder i hela Sverige 2013 var en av slutsatserna att 43 procent av rektorerna ansåg att politikerna i utbildningsnämnden saknade tillräcklig kompetens för att utveckla skolan. Samtidigt var det bara en knapp tredjedel av de ansvariga nämndpolitikerna som ansåg att rektorerna hade den kompetens som krävdes.

Varannan rektor upplevde också att de saknade kontroll över viktiga beslut om skolans ekonomi och personal. Endast 11 procent av rektorerna ansåg att de kunde påverka besluten i den politiska nämnden. Däremot visade rektorerna en stor lojalitet mot statens uppdrag och krav. Det fanns en hög överensstämmelse mellan de förväntningar rektorerna trodde att staten hade på dem och vad de själva ansåg vara de viktigaste arbetsuppgifterna.<sup>31</sup> Resultaten låg i linje med en enkätundersökning 2005 som också kom fram till att det statliga

<sup>28</sup> Inom komvux är rektorn inte alltid kommunalt anställd vilket utvecklas senare i detta avsnitt.

<sup>29</sup> Jarl, Maria (2018): Det professionella är politiskt. Rektorsrollen i den decentraliserade skolan. I: Jarl, Maria & Pierre, Jon (red). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

<sup>30</sup> Nihlfors, Elisabet & Johansson, Olof (2013): *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. SNS förlag. Jarl, Maria (2018): Det professionella är politiskt. Rektorsrollen i den decentraliserade skolan. I: Jarl, Maria & Pierre, Jon (red). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

<sup>31</sup> Nihlfors, Elisabet & Johansson, Olof (2013): *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. SNS förlag.

uppdraget väjde tyngre bland rektorerna än deras uppdrag som kommunala företrädare.<sup>32</sup>

Att det vid tolkningen av uppdraget kan uppstå friktion mellan huvudmannen och rektorn visade också en undersökning bland nästan 700 rektorer på högstadiet som fackförbundet Sveriges Skolledarförbund genomförde 2021. Nästan en tredjedel av rektorerna för kommunala högstadieskolor svarade att de inte delade huvudmannens uppfattning om hur verksamheten bäst ska bedrivas. Mer än 40 procent av rektorerna svarade att de återkommande behöver anpassa verksamheten till snabba förändringar på ett sätt som inverkar på deras möjligheter att leverera goda verksamhetsresultat.<sup>33</sup>

Samtidigt uppfattar många rektorer att det är svårt att leva upp till de nationella målen. När Utredningen om rektorernas arbets-situation inom skolväsendet undersökte hur rektorerna såg på möjligheterna att leva upp till skollagstiftningen angav mer än två tredjedelar att lagstiftningen uttrycker så höga ambitioner för varje enskild elevs lärande att de ekonomiska ramarna från huvudmannen troligen aldrig kan bli tillräckliga.<sup>34</sup>

## Rektorn rör sig i gränslandet mellan politik och profession

Fram till 1990-talets reformer var rektorn ofta förankrad i lärarkollektivet som ”den främsta bland likar”. Men enligt Utredningen om skolans kommunalisering innebar den förändrade styrningen av skolan att rektorerna utvecklades till en egen yrkesgrupp med en större betoning på rollen som kommuntjänsteperson.<sup>35</sup> När en forskargrupp 2005 undersökte rektorsrollen instämde 65 procent av de svarande rektorerna i påståendet att deras roll i en eventuell konflikt mellan skolan och kommunledningen var att företräda den politiska ledningen.<sup>36</sup>

Rektorn är både chef och pedagogisk ledare för verksamheten i skolan. Traditionellt sett har det funnits ett osynligt kontrakt mellan lärare och rektorer med innebörden att rektorn ska ansvara för admi-

<sup>32</sup> Jarl, Maria (2018): Det professionella är politiskt. Rektorsrollen i den decentraliserade skolan. I: Jarl, Maria & Pierre, Jon (red). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

<sup>33</sup> Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund (2021): *Rektorernas olika förutsättningar. 700 högstadierektorer om en alltmer uppdelad skola*.

<sup>34</sup> SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

<sup>35</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>36</sup> Jarl, Maria (2018): Det professionella är politiskt. Rektorsrollen i den decentraliserade skolan. I: Jarl, Maria & Pierre, Jon (red). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.



nistrationen och lärarna för undervisningen.<sup>37</sup> Men ansvaret som pedagogisk ledare innebär att rektorn inte kan stanna utanför klassrummet, utan också behöver kunna föra samtal om lärares svårigheter och problem kopplade till elevernas kunskapsutveckling. Det kräver att rektorn har detaljerad information om verksamheten i klassrummet. När Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet frågade rektorer och lärare om hur rektorn utövade sitt pedagogiska ledarskap när lärare har problem i sin undervisning var det bara 9 procent av rektorerna som angav att de aktivt tog tag i sådana problem. Det var ett resultat som också bekräftades av lärare i kommunala skolor. Samtidigt kunde utredningen se att det fanns problem med lågt förtroende mellan rektorer och lärare, vilket utredningen kopplade till en skolkultur med ”negativ ledarsyn”.<sup>38</sup>

### **Rektorsrollen inom komvux har flera dimensioner och ansvarsförhållandena är ibland otydliga**

Rektorn inom komvux är pedagogisk ledare och ansvarig för att verksamheten lever upp till de nationella målen på samma sätt som inom andra skolformer. Men grundförutsättningarna för detta uppdrag påverkas av hur komvux är organiserad i kommunen. En kommunalt anställd rektor kan vara rektor för såväl en verksamhet i egen regi som en verksamhet som bedrivs på entreprenad. Men rektorn kan också finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren.

Att vara rektor för utbildningar som bedrivs i egen regi medför att både rektorn och personalen är anställda av huvudmannen, det vill säga kommunen, och att rektorn ofta är chef för lärarna och den övriga personalen i verksamheten. I och med detta leder rektorn det dagliga arbetet.

Att vara kommunalt anställd rektor för en utbildning som bedrivs på entreprenad innebär att rektorn är ansvarig för en verksamhet som bedrivs av en enskild utbildningsanordnare, som är arbetsgivare för lärarna. Hos den enskilda utbildningsanordnaren finns det då ofta en chef som leder det dagliga arbetet. Rektorerna är därmed inte chef för lärarna och rektorernas pedagogiska ledarskap behöver bedrivas utifrån det avtal som tecknats med den enskilda utbildningsanord-

---

<sup>37</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>38</sup> SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

naren samt de mer formella och informella kontakter rektorn har med chefen, lärarna och den övriga personalen hos utbildningsanordnaren.

Rektorer som ansvarar för både utbildning som bedrivs i egen regi och utbildning som bedrivs på entreprenad behöver därmed fylla två delvis olika rektorsroller. Samtidigt som rektorn leder det dagliga arbetet i den egna regin ska rektorn också styra och följa upp utbildningen utifrån avtalet om entreprenad. Om det finns flera rektorer för komvux i en kommun har rektorn ofta en snävare roll, exempelvis att endast ansvara för en skolformsdel inom den egna regin eller entreprenaden alternativt all utbildning hos en specifik enskild utbildningsanordnare.

*Att vara kommunal rektor för verksamhet på entreprenad innebär särskilda utmaningar för ledarskapet*

En kommunal rektor kan alltså vid utbildning på entreprenad vara pedagogisk ledare men inte chef för lärarna. KLIVA-utredningen påpekade att detta förhållande innebär att rektorn i praktiken ska ansvara för en verksamhet utan att arbetsleda personalen eller verka direkt gentemot eleverna. Det innebär en särskild utmaning, eftersom det kan behövas en fysiskt närvarande chef. Enligt KLIVA-utredningen ställs ofta krav på att den enskilda utbildningsanordnaren tillhandahåller en operativ chef, något som kan leda till otydligheter mellan chefen och rektorn.<sup>39</sup>

Att vara rektor för utbildning som bedrivs på entreprenad innebär också att rektorn, utöver krav som finns i skollagen och olika förordningar, behöver styra och följa upp utbildningen utifrån det avtal som finns mellan den kommunala huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren. Skolinspektionens granskning om yrkesinriktad vuxenutbildning på entreprenad visade att det finns förväntningar på rektorn såväl att vara pedagogisk ledare i det dagliga arbetet som att ha en uppföljande och kontrollerande roll. Både huvudmän och enskilda utbildningsanordnare anser att en stöttande och kontinuerlig dialog mellan rektorn och anordnarna är en framgångsfaktor för en kvalitativ utbildning. Samtidigt pekade Skolinspektionen på att vissa huvudmän menar att det är en risk med den stödjande

---

<sup>39</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

rektorsrollen när det också kan behövas en tydligare uppföljning gentemot kraven i avtalen.<sup>40</sup>

*Ansvarsförhållandet riskerar att bli otydligt när det finns rektorer både hos kommunen och hos den enskilda utbildningsanordnaren*

Rektorn kan vid entreprenad även vara anställd av den enskilda utbildningsanordnaren. Då krävs att huvudmannen överlämnar den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter till utbildningsanordnaren. Dessutom krävs att den enskilda utbildningsanordnaren har fått tillstånd av Skolinspektionen att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg.<sup>41</sup> Sådana tillstånd innebär att vissa särskilda krav gäller, bland annat på vem som får anställas som rektor.<sup>42</sup> Syftet med att rektors myndighetsutövning kan överlämnas till den enskilda utbildningsanordnaren är att skapa närhet mellan rektorsfunktionen och verksamheten samt att tydliggöra ansvarsförhållandet genom att betygssättningen och utfärdandet av betyg hålls samman.<sup>43</sup>

Det är svårt att få en bild av hur vanligt det är att rektors myndighetsutövning överlämnas till en enskild utbildningsanordnare. Både KLIVA-utredningen och Komvuxutredningen ställde frågan till huvudmän, men fick inget tydligt svar. Men det står klart att det förekommer i flera fall.<sup>44</sup>

Att rektorn är anställd av den enskilda utbildningsanordnaren skapar tydligare förutsättningar för att vara pedagogisk ledare i det dagliga arbetet. Men det finns en risk att ansvarsförhållandet mellan kommunen och den enskilda utbildningsanordnaren blir otydligt. Vissa av rektorsuppgifterna kan inte lämnas över till den enskilda utbildningsanordnaren.<sup>45</sup> Av denna anledning finns det ofta i praktiken en kommunal rektor utöver rektorn hos utbildningsanordnaren. Detta riskerar att skapa en otydlig ansvarsfördelning som inte är förenlig med skollagens krav på en tydlig rektorsfunktion där det inte ska finnas ett delat ledarskap.<sup>46</sup>

<sup>40</sup> Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2017:10217.

<sup>41</sup> 23 kap. 6 § skollagen och 1 kap. 4 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

<sup>42</sup> 6 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>43</sup> Prop. 2009/10:68 *Svenskundervisning för invandrare i folkhögskola*.

<sup>44</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

<sup>45</sup> 1 kap. 4 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>46</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

### 5.1.5 Läraren ansvarar för undervisning och bedömning

Ansvar för undervisningen i skolan vilar på lärarna som enligt skollagen har ett övergripande ansvar för den undervisning de bedriver.<sup>47</sup> Huvudregeln är att bara den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen. Men det finns även vissa undantag.<sup>48</sup>

Det är också den undervisande läraren som sätter betyg. Om läraren inte är legitimerad sätts betyget tillsammans med en legitimerad lärare.<sup>49</sup>

Skollagen innehåller också en rad andra bestämmelser om lärares ansvar och befogenheter i olika sammanhang och situationer, exempelvis när det gäller elevers behov av extra anpassningar och särskilt stöd, utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner samt disciplinära åtgärder.

### Lärarens uppdrag är omfattande

Skolans kärnverksamhet är undervisning, som enligt skollagen är lärarens ansvar. Men skolans uppdrag är bredare än så. Utbildningen i skolan syftar till att ge eleverna kunskaper och värden, bidra till personlig utveckling, främja social gemenskap samt förbereda för ett aktivt deltagande i samhällslivet.

Var går då gränsen för lärarens ansvar och uppdrag? Många lärare uppfattar att administration, dokumentation och elevsocialt arbete tar mer tid, på bekostnad av huvuduppgiften att undervisa.<sup>50</sup> Lärarnas handlingsutrymme påverkas också av hur andra aktörer i den lokala styrkedjan uppfattar sin roll och sitt mandat. Det innebär att de professionella förutsättningarna kan variera mellan olika kommuner och huvudmän.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> 2 kap. 15 § skollagen.

<sup>48</sup> 2 kap. 13 § skollagen.

<sup>49</sup> 3 kap. 16 § skollagen.

<sup>50</sup> Skolverket (2013): *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*. Lärarnas Riksförbund (2021): *Lärare på bristningsgränsen. Lärarnas Riksförbunds arbetsmiljöundersökning 2021*.

<sup>51</sup> Jarl, Maria, Kjellgren, Hanna & Quannerstedt, Ann (2018): *Förändringar i skolans organisation och styrning*. I: Jarl, Maria & Pierre, Jon (red). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

## Lärarrollen har påverkats av styrningsreformer

Lärarnas autonomi och handlingsutrymme har påverkats av de olika styrningsfilosofier och reformer som har präglat skolan de senaste 30 åren.

Kommunaliseringen av skolan skulle, inom givna ramar, ge lärarprofessionen ett ökat inflytande över undervisningens utformning. Men enligt Utredningen om skolans kommunalisering var reformen inte förankrad bland lärarna och lärarna fick inte heller det stöd de behövde för att utnyttja detta utökade handlingsutrymme.<sup>52</sup>

I takt med försämrade skolresultat har en ökad statlig styrning i form av bland annat en ny skollag, reviderade styrdokument, en ny betygsskala samt högre krav på utvärdering och kontroll efter hand minskat lärarnas handlingsutrymme. Lärarnas arbetsbörda har också ökat genom ökade krav på dokumentation samt på uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling.<sup>53</sup>

## Samspelet mellan olika styrningslogiker påverkar lärarnas handlingsutrymme

I en forskningsantologi om skolan som politisk organisation pekar Anders Fredrikson på att skolan traditionellt har haft inslag av byråkratisk styrning genom olika typer av reglering. Men eftersom skolan är svår att styra i detalj har det också funnits inslag av professionell styrning som gett lärarna möjlighet att handla utifrån sin och sina kollegors professionella kompetens.

Decentraliseringen och avregleringen på 1990-talet medförde en ökad autonomi för lärarna. Men samtidigt ökade kraven på samarbete mellan lärare, och rektorn fick ett tydligare ansvar, vilket minskade lärarnas individuella autonomi. Under 1990-talet gjorde också marknadsstyrningen sitt intåg med en betoning av valfrihet och konkurrens där lärarna fick anta en roll som marknadsförare av sin skola och av utbildningen.<sup>54</sup>

Under det senaste decenniet har vad Fredriksson kallar en återbyråkratisering skett av läraryrket. År 2011 infördes bland annat nya kurs- och ämnesplaner med tydligare kunskapskrav samt en ny betygs-

<sup>52</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Fredriksson, Anders (2018): *Läraryrket och den politiska styrningen av skolan*. I: Jarl, Maria & Pierre, Jon (red). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

skala, i syfte att både konkretisera vad eleverna ska lära sig och hur kunskaperna ska bedömas. Nya regler skulle ge en ökad enhetlighet i lärarnas arbetssätt, i enlighet med ett byråkratiskt ideal. Samtidigt har den ökade betoningen av efterkontroll genom Skolinspektionens tillsyn och granskning inneburit en ny typ av byråkratisering, där staten i stället för att precisera regler på förhand styr lärares arbete genom kontroll i efterhand. Men det finns också en fortsatt tilltro till den professionella modellen, vilket bland annat införandet av lärarlegitimation visar.<sup>55</sup>

En starkare statlig styrning kan innebära en minskad autonomi för lärarna. Men enligt Fredriksson kan återbyråkratiseringen också komma att stärka lärarna i relation till huvudmän, rektorer, elever och föräldrar eftersom det innebär att det finns tydligare statliga riktlinjer att hänvisa till som grund för arbetssätt och beslut.<sup>56</sup> Ur ett lärarperspektiv har det rimligtvis betydelse vad det är staten vill styra. Att staten styr över ramarna för yrket, exempelvis i form av reglerad undervisningstid, inkräktar sannolikt mindre på det professionella utrymmet än att styra exakt vad som ska dokumenteras och hur det ska göras.

Docenten Ulf Lundström menar å andra sidan att samspelet mellan marknadens logik och byråkratins logik i form av mål- och resultatstyrning har bidragit till att ytterligare devalvera lärares professionalism och autonomi. Bra och dåliga skolor definieras utifrån betygs- och testresultat, vilket har medfört att prov, betyg och skolrankingar har blivit betydelsefulla och i högre grad än tidigare påverkar undervisningen och definitionen av kvalitet.<sup>57</sup> Ett exempel är de senaste årens upprepade larm från lärare om att de utsätts för påtryckningar från både vårdnadshavare och rektorer att sätta andra (högre) betyg än vad deras professionella bedömning tillåter. En fjärdedel av de lärare som besvarade Lärarnas Riksförbunds undersökning om betygssättning hösten 2021 angav att de hade blivit utsatta för påtryckningar från föräldrar och 15 procent hade fått påtryckningar från skolledare.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Fredriksson, Anders (2018): Läraryrket 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.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Lundström, Ulf (2018): Lärares professionella autonomi under New Public Management-epoken. *Utbildning & Demokrati* 2018, vol. 27, nr 1, 33–59.

<sup>58</sup> Skolvärlden 2021-12-05 *Läraren: "Jag känner knappt någon som inte varit med om påtryckningar"*.

Samtidigt innebär den nya skollagen, tillsammans med skolförordningar, läroplaner och inrättandet av Skolinspektionen, att alltmer av skolans verksamhet blivit en fråga om rättstillämpning. Elever och deras vårdnadshavare har fått större möjligheter att framföra klagomål och få sin sak prövad, via anmälan till Skolinspektionen, Barn- och elevombudet eller Diskrimineringsombudsmannen.

Forskare talar i detta sammanhang om en juridifiering av skolan (se även avsnitt 3.4.3), något som kan sägas minska utrymmet för lärarens professionella roll.<sup>59</sup> Enligt forskaren Caroline Runesdotter har enskilda fått större möjligheter att hävda sina rättigheter gentemot skolan. Skolinspektionen har samtidigt fått skarpare verktyg för att se till att skolhuvudmän fullgör sina åtaganden. Lagar och regelverk har därmed tenderat att få en överordnad ställning i förhållande till pedagogik och didaktik. Detta är ett skifte som har fått ytterligare fart av skolans marknadsanpassning och konkurrensen mellan skolor.<sup>60</sup>

Lagstiftningen och möjligheten att göra en anmälan är tänkt att stärka den svagare parten, eleven. Men det har samtidigt drivit på omfattningen av skolornas dokumentation för att visa att de gjort vad lagen och situationen kräver. Bland lärarna har också oron för att bli anmäld ökat.<sup>61</sup> Osäkerheten om var gränserna för lärarens mandat går påverkar hur lärare vågar agera i olika situationer. En undersökning som Skolvärlden genomförde 2017 visade bland annat att 3 av 10 lärare upplevde oro för att bli anmälda av elever eller vårdnadshavare och 2 av 10 lärare hade tvekat att ingripa i en ordningssituation på grund av rädsla för att själv bli anmäld. 3 av 10 lärare upplevde också att de saknade tillräcklig kunskap om sina rättigheter och skyldigheter vid ingripande som har att göra med att upprätthålla ordning.<sup>62</sup>

I juni 2022 beslutade riksdagen om ändringar av skollagen för att förtydliga personalens befogenheter.<sup>63</sup> Sedan den 1 augusti 2022 gäller att personalen får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Detta inne-

<sup>59</sup> Runesdotter, Caroline (2016): Avregleringens pris? Om juridifieringen av svensk skola ur skolaktörers perspektiv. *Utbildning & Demokrati* 2016, vol. 25, nr 1, s. 95–111.

<sup>60</sup> Runesdotter, Caroline (2019): Juridifiering i skolan – möjligheter och risker. *Tidskriften väggval i skolans historia*, nr 2 2019.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Skolvärlden (2017): *Enkät: Så oroliga är lärarna för att anmälas*. <https://skolvärlden.se/artiklar/enkatsa-oroliga-ar-lararna-att-anmalas> (hämtad 2022-06-29).

<sup>63</sup> Prop. 2021/22:160 *Skolans arbete med trygghet och studiero*. Bet. 2021/22:UbU28, rskr. 2021/22:364.

fattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar, förutsatt att åtgärden står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.<sup>64</sup>

### **5.1.6 Enskilda utbildningsanordnare inom komvux utgör en särskild del i styrkedjan**

Inom komvux påverkas den lokala styrkedjan av hur utbildningen organiseras – om den bedrivs av kommunen i egen regi eller läggs ut på entreprenad. Beroende på organisationsform krävs delvis olika styrning och ledning av huvudmannen. När det gäller utbildning på entreprenad är inte bara skollagen och andra bestämmelser styrande, utan också det avtal som upprättas mellan huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren.

### **Huvudmannen har kvar ansvaret för utbildningen**

Styrning och uppföljning av utbildning är en komplex process som försvåras ytterligare när utbildningen är förlagd på entreprenad.

I förarbetena till skollagen beskrivs att en utbildning på entreprenad fortfarande är en kommunal verksamhet i förhållande till eleverna. Det är huvudmannen som beslutar om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet samt ansvarar för uppföljning och utvärdering av verksamheten.<sup>65</sup>

Den enskilda utbildningsanordnaren utför de uppgifter inom komvux som huvudmannen har valt att lägga ut på entreprenad. Vilka dessa uppgifter är regleras i avtal.<sup>66</sup> Men huvudmannen har fortfarande kvar ansvaret för utbildningen och behåller huvudmannaskapet för uppgifterna som utförs på entreprenad.<sup>67</sup> Därmed ansvarar huvudmannen för att utbildningen genomförs i enlighet med kraven i skollagen. Men Komvuxutredningen konstaterade att vissa kommuner inte har en klar uppfattning om att huvudmannaskapet ligger kvar hos dem. I stället uppfattar dessa huvudmän att de även lagt över delar av huvudmannaansvaret på den enskilda utbildningsanordnaren.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> 5 kap. 6 § skollagen.

<sup>65</sup> Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

<sup>66</sup> 23 kap. 2 § skollagen.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.



## Huvudmannen styr utbildningsanordnaren genom avtal

Styrande för de enskilda utbildningsanordnarna är framför allt det avtal som har upprättats. Avtalen utformas på olika sätt av olika huvudmän beroende på vilka uppgifter som läggs ut på entreprenad och vilka krav som huvudmannen vill ställa. Här finns en skillnad i styrningen jämfört med när verksamheten bedrivs i egen regi, något som Valfärdsutredningen har beskrivit. Vid egen regi kan huvudmannen direkt styra verksamheten genom att formulera mål och löpande förändra pågående verksamhet. Vid utbildning på entreprenad blir styrningen mer indirekt och huvudmannen kan inte styra verksamheten utöver det som framgår i avtalet.<sup>69</sup>

## Enskilda utbildningsanordnare kan bytas ut

Styrkedjan inom komvux påverkas också av att en avtalsperiod är begränsad och att enskilda utbildningsanordnare kan bytas ut. Avtalsperioderna är tidsatta eftersom ett ramavtal ofta inte får gälla i mer än fyra år.<sup>70</sup>

Vid ett nytt avtal bryts samarbetet mellan kommunen och den enskilda utbildningsanordnaren, och elever kan tvingas byta till en annan anordnare. Korta avtalstider kan, enligt Skolverket, bidra till att enskilda utbildningsanordnare inte vågar satsa långsiktigt.<sup>71</sup> Professorn Andreas Fejes med flera beskriver också att tidsbegränsade avtal ger mer osäkra anställningsförhållanden för lärare, innebär begränsade möjligheter att arbeta med kvalitetsfrågor och utveckla utbildningen samt påverkar möjligheten att bygga upp kurser som kräver dyr utrustning.<sup>72</sup> Långa avtalstider kan å andra sidan begränsa möjligheterna för kommunerna att snabbt ställa om när nya behov uppkommer, något som Skolverket påpekade i sin lägesbedömning 2020.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> SOU 2017:38 *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*.

<sup>70</sup> 7 kap. 2 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

<sup>71</sup> Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*.

<sup>72</sup> Fejes, Andreas m.fl. (2021): *Komvux som marknad. I: Fejes, Andreas, Muhrman, Karolina & Nyström, Sofia (red.). Om vuxenutbildning och vuxnas studier – en grundbok*. Studentlitteratur.

<sup>73</sup> Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*.

## 5.2 Kommunernas arbete för att tillhandahålla utbildning

I avsnitt 4.1.4 beskriver utredningen vilka lagstadgade skyldigheter kommunerna har i egenskap av att vara hemkommun för de barn, unga och vuxna som bor i kommunen. Huvudmannen, kommunal eller enskild, har ansvaret för att den utbildning man bedriver lever upp till kraven i författningarna. Men det är kommunerna i egenskap av hemkommuner som har ansvaret för att säkerställa att utbildning inom olika skolformer kommer till stånd. Planering, dimensionering och lokalisering av utbildningen är därmed frågor som kommunerna behöver hantera. Beroende på skolform behöver kommunerna ta hänsyn till olika faktorer och hantera olika utmaningar när de planerar och utformar verksamheten.

I detta avsnitt redogör vi för hur kommunerna arbetar med att planera och dimensionera utbildning inom olika skolformer. I nästa avsnitt beskriver vi hur kommunerna arbetar med andra delar av hemkommunsuppdraget. Kommunernas ansvar för att fördela resurser behandlar vi särskilt i kapitel 6.

### 5.2.1 Skolreformer har påverkat grundskolans planeringsförutsättningar

Kommunen ansvarar för att utbildning kommer till stånd för alla barn i kommunen som har rätt att gå i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt. Det innebär att kommunen måste ha beredskap att ta emot alla skolepliktiga elever i kommunen.

Elevkullarnas storlek är den viktigaste faktorn att ta hänsyn till vid planering och dimensionering av grundskolan. Den huvudsakliga förklaringen till nedläggningar av kommunala högstadieskolor under perioden 2000–2012 var till exempel förändringar i elevkullarnas storlek.<sup>74</sup>

Men reformerna på skolområdet under de senaste decennierna har också påverkat planeringsförutsättningarna. Enligt Utredningen om en mer likvärdig skola har de senaste decenniernas skolreformer med utökade möjligheter till skolval, etablering av fristående skolor och en ersättningsmodell som innebär att resurser följer med eleven

<sup>74</sup> Larsson Taghizadeh, Jonas (2021): *Vilka effekter har skolnedläggningar på mottagande skolor?* IFAU rapport 2021:15.

utan fördröjning påverkat huvudmännens möjligheter att styra sin verksamhet på flera sätt:

- De utökade möjligheterna att välja skola har inneburit att kommunerna inte har kontrollen över elevernas placering på olika skolenheter. Därmed förfogar de inte över ett viktigt instrument för att exempelvis motverka segregation.
- Kommunernas långsiktiga planeringsförutsättningar påverkas också av att de har små möjligheter att påverka om och var enskilda huvudmän etablerar sig i kommunen.
- Möjligheten för eleven att med kort varsel byta skola liksom skolpengens konstruktion påverkar planeringsförutsättningarna för samtliga skolhuvudmän.<sup>75</sup>

Elevantalet i de kommunala skolenheterna följde tidigare i första hand de långsiktiga trender som bestämdes av demografiska förändringar i respektive upptagningsområde och flyttmönstren mellan dessa. En analys som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) låtit göra visar att de demografiska förändringarna fortfarande oftast har mycket större påverkan på efterfrågan på skolplatser än skolvalet. Men genom skolvalet har fler faktorer tillkommit. Medan de demografiska förändringarna är relativt förutsägbara och förändringar i efterfrågan kopplade till demografi kan förutsägas långt i förväg, medför skolvalet mer kortsiktiga svängningar och därmed en större osäkerhet om den framtida utvecklingen.<sup>76</sup>

Kommunerna behöver vid sin planering av skolverksamheten och behovet av skollokaler numera ta hänsyn till friskoleetableringar, friskolekonkurser, krympning alternativt expansion av befintliga fristående skolor, pendlingsmöjligheter samt föräldrars val.<sup>77</sup> Utmaningen för kommunerna är att ha beredskap att erbjuda samtliga elever i kommunen utbildningsplatser, samtidigt som det i tider av lägre efterfrågan på de kommunala skolenheterna kan vara kostsamt med en alltför stor lokalyta och personella resurser per elev.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

<sup>76</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2014): *Det fria skolvalet ur ett fastighetsperspektiv*.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ibid.

## Kommunerna använder olika verktyg för att göra elevprognoser

Boverket har analyserat hur kommunerna anpassar arbetet med lokalplaneringen till skolvalet och konkurrensen från fristående skolor. Analysen bygger på en kartläggning av fem kommuner med stark befolkningsökning och behov av nya skollokaler.

Skolval och etablering av fristående skolor innebär att det har blivit svårare att göra elevprognoser. I vissa kommuner kan det finnas en stor osäkerhet om hur många kommunala skolplatser som kommer att efterfrågas i olika kommundelar. I andra kommuner är valmöjligheterna mer begränsade och elevrörligheten följaktligen också mindre.

För att minska osäkerheten om vilka skolor som familjer kommer att välja använder kommunerna ibland enkätundersökningar riktade till hushållen. Enkäter som syftar till att utvärdera skolorna används också som underlag till prognoserna.

I samband med nybyggnadsområden använder kommuner nyckeltal för att prognosticera skolplatsbehovet. Hur nyckeltalen utformas påverkar hur pålitliga prognoserna blir. Boverket beskriver Uppsalas prognosmodell. Kommunen hämtar underlag från befolkningsprognosen fördelad på geografiska områden. För varje geografiskt område gör kommunen sedan en analys av antalet elever som förväntas välja en fristående skola, en skola i sitt eget område respektive en skola i andra delar av kommunen.

Ytterligare ett sätt för kommunerna att minska osäkerheten i prognoserna är genom dialog och samarbete med de enskilda huvudmännen.

En viktig faktor för prognoserna är hur upptagningsområdena avgränsas. Hushållens önskemål om en annan skola än den de hänvisas till beror ibland på att gränserna för upptagningsområdena upplevs som onaturliga. I en av de studerade kommunerna är skolvalet sedan ett par år obligatoriskt och hänvisning av elever förekommer inte längre.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Boverket (2017): *Skolans nya plats i staden*.

## Utvecklingen går mot större skolor

Det prognosticerade skolplatsbehovet kan tillgodoses på olika sätt, genom

- användning av befintliga lokaler där den fulla kapaciteten inte är utnyttjad
- omvandling av exempelvis förskolelokaler eller gymnasieskolor till grundskola
- om- eller tillbyggnad av befintliga skolor
- nybyggnation.

Gemensamt för de kommuner som Boverket studerade var att alla planerade för betydligt större skolenheter än tidigare. Stora skolor minskar enligt kommunerna sårbarheten i skolverksamheten och ökar lokaleffektiviteten. Förutsättningarna för tillgång till lärare blir bättre. Större skolor kan också erbjuda ett större utbud och innehåll i verksamheten, vilket de studerade kommunerna menar ökar skolornas attraktivitet. Förutom att nya skolor planeras bli större bidrar tendensen att bygga ut befintliga skolor till att skolorna blir större.<sup>80</sup>

## Flexibilitet är önskvärd men svår att uppnå

Ett sätt att hantera svängningar i efterfrågan på skolplatser är att bygga flexibla skollokaler som går att anpassa till förändringar i efterfrågan över tid.<sup>81</sup>

När SKR inom ramen för sin forsknings- och utvecklingsverksamhet undersökte hur skolvalet har påverkat elva kommuners planering av sina skollokaler var en av iakttagelserna att kommunerna eftersträvar en flexibilitet i lokalanvändningen. Kommuner vill bygga skollokaler så att olika verksamheter kan nyttja lokalerna. Ett exempel är att förskolor kan använda skollokaler. På så sätt kan kommunen hantera variationer i elevkullarnas storlek.

Det är svårare att skapa flexibilitet genom att anpassa befintliga lokaler. Om det inte går att anpassa lokalytan när elevantalet minskar ökar lokalkostnaderna per elev. Ökade lokalkostnader kan vara en

---

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Ibid.

bidragande orsak till att det inte längre ses som ekonomiskt försvarbart att fortsätta verksamheten. Det kan i sin tur vara ett av skälen till att en skola läggs ner.

Enligt SKR:s undersökning har kommunerna i praktiken ofta svårt att anpassa den förhyrda lokalytan efter ett minskande elevantal. Svårigheterna beror dels på en begränsad frihet för de kommunala grundskolorna att själva eller genom sin förvaltning påverka den förhyrda lokalytan, dels de befintliga lokalernas brist på flexibilitet i kombination med hur kontrakten utformats.

Sammantaget leder detta till ökade kostnader för kommunen, inte bara genom att den nyttjade lokalytan per elev blir större än nödvändigt, utan även för att lokalkostnadsersättningen till de fristående grundskolorna ökar när kommunens lokalkostnader per elev ökar. Ersättningen till fristående skolor bestäms utifrån kommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev.<sup>82</sup>

### **Svårigheter att hitta mark för att bygga ger större avstånd till skolan**

Kommuner är enligt skollagen skyldiga att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna.<sup>83</sup> Av skollagen framgår också att elever i grundskolan har ett berättigat krav på en skolplacering nära hemmet.<sup>84</sup>

Samtliga utbildningsförvaltningar i Boverkets studie arbetade med årskursrelaterade acceptanskriterier av närhet. Elever i lägre årskurser bedöms behöva en mer bostadsnära skola, medan elever i högre årskurser anses kunna förflytta sig en längre sträcka till skolan och även använda kollektivtrafik. De specifika kriterierna för att bestämma närheten till skolan varierade däremot mellan kommunerna och det förekom både kvantitativa avståndskriterier och mer kvalitativa och subjektiva kriterier, såsom gångavstånd.

Enligt förvaltningarna i studien har det blivit allt svårare att hitta platser för skolorna. I slutändan blir marktillgången styrande för skolans lokalisering. Inriktningen mot stora skolor försvårar placeringen ytterligare, samtidigt som vaga acceptanskriterier av närhet gör det svårare att bedöma vilka avstånd som kan accepteras mellan bo-

---

<sup>82</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2014): *Det fria skolvalet ur ett fastighetsperspektiv*.

<sup>83</sup> 10 kap. 29 § skollagen.

<sup>84</sup> 10 kap. 9 § skollagen.

städerna och den närmaste skolan. Alla kommunerna i studien uppgav att de gör avsteg från de egna närhetsambitionerna.

### Större efterfrågan på skolor i centrala lägen påverkar planeringen

Skolor i centrala lägen är mer attraktiva. Kommunerna i Boverkets undersökning uppgav att de anpassar lokaliseringen efter skolvalet genom att i större utsträckning placera skolor i kommunens centrala delar. Det gäller särskilt skolor med årskurs 7–9, där konkurrensen om eleverna uppfattas vara stor.

Några av de studerade kommunerna beskrev också placering av skolor i attraktiva lägen som en strategi för att öka den sociala integrationen i skolorna, eftersom skolor i mindre attraktiva områden tenderar att väljas bort av resursstarka elever. Men det var inte alla av de studerade utbildningsförvaltningarna som hade någon plan för att åstadkomma en större social blandning av eleverna i skolorna. I stället såg man social integration i skolan som en fråga om boendeintegration och därmed något som måste styras genom stadsbyggnadsprocessen och en blandning av upplåtelseformer.<sup>85</sup>

En utmaning för centralt placerade skolor är bristen på utrymme för skolgårdar. Samtliga kommuner i Boverkets undersökning uppgav att de försökte lokalisera skolor nära en allmän park, som kompensation för bristen på skolgård.<sup>86</sup>

### Skolnedläggningar är politiskt känsliga

När SKR undersökte hur elva stora städer och pendlingskommuner arbetade med planering och lokalisering var en iakttagelse att det ofta finns en diskrepans mellan politikernas och tjänstepersonernas syn på vad som är en optimal organisation. Skolors lokalisering och eventuella skolnedläggningar är en politiskt känslig fråga, vilket innebär att mindre enheter som kanske inte är ekonomiskt och kvalitativt försvarbara ibland fått vara kvar. En centralisering av skolenheterna kan i vissa fall också medföra att skolresorna blir alltför långa, vilket gör det svårt att genomföra sådana förändringar.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Boverket (2017): *Skolans nya plats i staden*. Rapport 2017:16.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2014): *Det fria skolvalet ur ett fastighetsperspektiv*.

I en studie av kommuners hantering av skolnedläggningar går några forskare igenom tidigare forskning om glesbygdsskolor, deras kvalitet och effektivitet samt hur en eventuell nedläggning påverkar bygden och den politiska debatten i kommunen. I flera fall är forskningsläget något oklart. Det finns studier som pekar på att skolnedläggningar riskerar att leda till mindre inflyttning eftersom bygdens attraktionskraft minskar. Skolor i glesbygd kan fungera som ett nav för sociala interaktioner, utbyte av information och sammanhållning. Men det finns också forskning som visar att skolnedläggningar inte är en orsak till utflyttning, utan snarare en konsekvens av den.<sup>88</sup>

När det gäller kvaliteten i små glesbygdsskolor har Skolverket tidigare lyft fram att glesbygdsskolor ofta har liten omfattning av mobbning, god kontakt mellan skolan och hemmet samt en lugn studiemiljö. Nackdelarna är bland annat högre kostnader, att rektorer riskerar att få en splittrad arbetssituation eftersom de behöver ansvara för flera enheter, svårigheter med kompetensförsörjning av personal samt att kvalitets- och uppföljningsarbetet riskerar att bli lidande.<sup>89</sup>

### 5.2.2 Kommuner samverkar med varandra om planering och dimensionering i gymnasieskolan

Hemkommunen ansvarar för att alla behöriga ungdomar i kommunen erbjuds utbildning på nationella program inom gymnasieskolan. Erbjudandet ska enligt skollagen omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar.<sup>90</sup> Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål.<sup>91</sup>

Kommunerna har varierande förutsättningar att själva erbjuda utbildning på de olika nationella programmen och inriktningarna. För att ändå kunna erbjuda kommunens ungdomar ett allsidigt utbud samverkar så gott som alla kommuner med andra kommuner genom avtal med en eller flera kommuner, eller i form av ett gymnasieförbund. Den vanligaste konstruktionen är ett multilateralt avtal mellan kommuner som ger eleverna från samtliga kommuner möjlighet att

<sup>88</sup> Fogelholm, Petra, de Fine Licht, Jenny & Esaiasson, Peter (2019): *När beslutet fattats – en studie av kommuners hantering av skolnedläggningar*. Förvaltningshögskolans rapporter nummer 150.

<sup>89</sup> Skolverket (2000): *Utbildningsvillkor i glesbygd*.

<sup>90</sup> 16 kap. 42 § skollagen.

<sup>91</sup> 18 kap. 27 § skollagen.



söka och konkurrera om platserna på alla nationella program på lika villkor.<sup>92</sup>

Planeringen och dimensioneringen har nyligen utretts av Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (se vidare avsnitt 5.2.4). Utredningen kunde bland annat se att även om det är vanligt med samverkan mellan kommuner som ger elever möjligheter att ta del av ett större utbildningsutbud, så är det ovanligt att kommuner planerar utbildningsutbudet gemensamt. De enskilda huvudmännen omfattas inte heller av kommunernas samverkansavtal och deltar sällan i diskussioner om det totala utbildningsutbudet, även om de kan vara anslutna till regionala antagningskanslier. De avgörande besluten om utbud och dimensionering fattas i stället av varje huvudman för sig.<sup>93</sup>

### Storstadsområden och glesbygd har olika utmaningar

Skolinspektionen konstaterade i en granskning av kommunernas styrning av gymnasieskolan att elever i olika delar av landet har väldigt olika möjligheter att välja skola, program och inriktning. I storstadsnära områden är valmöjligheterna stora. I andra delar av landet är gymnasiamarknaden lokal med bara en gymnasieskola och ett begränsat programutbud. I sådana kommuner behöver eleverna pendla eller flytta om de vill studera på ett program som inte finns i den egna kommunen.<sup>94</sup>

I storstadsregioner lockar stadens utbud och de mindre kommunerna runt omkring får svårt att hävda sig i konkurrensen och erbjuda nationella program i egen regi. En del av kommunerna i Skolinspektionens granskning hade valt att nischas för att stärka sin profil. Bland de granskade kommunerna fanns både sådana som helt inriktat sig mot högskoleförberedande program och sådana som endast erbjöd yrkesprogram. I mindre kommuner i glesbygdsregioner visade Skolinspektionens granskning att många kommuner i stället eftersträvade att bredda utbudet för att få behålla så många ungdomar som möjligt i kommunen.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

<sup>95</sup> Ibid.

Skolverket har i en tidigare studie visat att frågan om egen gymnasieskola i en liten glesbygdskommun är komplicerad. Det finns ofta en stark önskan bland föräldrar och politiker att behålla ungdomarna på hemorten. Tillgången till gymnasieutbildning ses också som en viktig förutsättning för att folk ska vilja bo kvar eller flytta till kommunen. Det finns också ekonomiska aspekter. Från politiskt håll vill man undvika betungande interkommunala ersättningar. Men även för föräldrarna blir kostnaderna lägre om ungdomarna kan få sin gymnasieutbildning i hemkommunen. Samtidigt råder det delade meningar om vilken betydelse en egen gymnasieskola har för ungdomars benägenhet att stanna kvar i kommunen efter utbildningstiden. Många måste ändå flytta för att få högskoleutbildning eller arbete.<sup>96</sup>

### Det finns brister i matchningen mellan elevers val och arbetsmarknadens behov

Kommunerna i Skolinspektionens granskning av styrningen av gymnasieskolan angav att arbetsmarknadens efterfrågan på utbildning delvis var styrande för deras utbud av utbildning. Exempelvis förekom det att kommuner avstod från att starta program trots att det fanns ett elevunderlag, eftersom det inte fanns en lokal eller regional arbetsmarknad. På motsvarande sätt kunde kommuner i vissa fall starta utbildningar med litet elevunderlag om efterfrågan på arbetskraft fanns i kommunen. För att göra prognoser för elevunderlaget analyserade kommunerna elevernas sökmönster, i vissa fall kompletterat med analyser av sökmönstret till fristående skolor och närliggande kommuner.<sup>97</sup>

Den övergripande slutsatsen från Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola var dock att det finns brister i matchningen mellan elevers val av utbildning och behoven på arbetsmarknaden. Den dåliga matchningen får konsekvenser för både kompetensförsörjningen till arbetslivet och elevernas möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden.

Enligt utredningen innebär också bristen på samordning och samverkan mellan huvudmän samt konkurrensen om elever att samhällets resurser till gymnasieskolan inte används effektivt. Exempelvis före-

---

<sup>96</sup> Skolverket (2000): *Utbildningsvillkor i glesbygd*.

<sup>97</sup> Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

kommer det att flera närliggande skolor erbjuder samma utbildning, trots att elevgrupperna är små.<sup>98</sup>

### 5.2.3 Inom komvux varierar tillgången till utbildning

Hemkommunen har ett ansvar för att individer i behov av utbildning inom komvux ska få möjlighet till sådan utbildning. Som nämns i avsnitt 2.3.4 finns för flera delar av skolformen en rättighetslagstiftning. Rätten avser utbildning inom komvux på grundläggande nivå, komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå,<sup>99</sup> komvux i svenska för invandrare (sfi) samt komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå såväl grundläggande eller särskild behörighet till högskoleutbildning på grundnivå som grundläggande behörighet till eller särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.<sup>100</sup> Det som inte är rättighetslagstiftat är således komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå<sup>101</sup> samt de delar av komvux på gymnasial nivå som inte syftar till att ge behörighet till högre studier, utan exempelvis till att stärka den studerandes ställning i arbetslivet.

De rättighetslagstiftade delarna av komvux är kommunerna skyldiga att erbjuda och inget urval ska göras bland de sökande som är behöriga och har rätt till utbildningen. För övriga delar ska varje kommun erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.

### Flexibilitet, individanpassning och den heterogena målgruppen ställer stora krav på kommunernas planering av komvux

Komvux är en flexibel utbildning som ska utgå från den enskilda individens behov, förutsättningar och erfarenheter. Det ställer höga krav på hur utbildningen erbjuds, planeras och dimensioneras. Yttre faktorer som migration, flyktingströmmar, konjunktur och arbetsmarknad påverkar behovet av utbildning. Inom komvux behöver man också kunna göra snabba omställningar, till exempel öka eller minska antalet utbildningsplatser och starta nya utbildningar, för att anpassa

<sup>98</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

<sup>99</sup> Den 2 juli 2023 byter komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå namn till komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå.

<sup>100</sup> 20 kap. 11, 11 a, 19, 19 a, 19 b och 31 §§ skollagen.

<sup>101</sup> Den 2 juli 2023 byter komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå namn till komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå.

sig till både individuella, lokala och regionala behov. Detta innebär att målgruppen för komvux är svårare att förutsäga än för grund- och gymnasieskolan.

Målgruppen är mycket heterogen med stor spridning i ålder, utbildningsbakgrund, erfarenheter och förutsättningar. Vissa väljer att studera inom komvux för de har behov av en yrkesutbildning för att växla yrke, behöver komplettera grundskolan eller lära sig svenska. Andra väljer komvux för att komplettera studier i gymnasieskolan med en yrkesutbildning eller för att bli behöriga till högre utbildning.

Under senare tid har också målgruppen för komvux förändrats. Tidigare var komvux i huvudsak en utbildning för personer i behov av att komplettera utbildning från svensk grund- eller gymnasieskola. I dag är komvux i betydligt större utsträckning en utbildning för nyanlända och andra utrikesfödda som har behov av utbildning för att kunna få ett arbete och för att kunna delta i samhällslivet. Komvux har även fått en viktigare roll i att erbjuda individer en möjlighet till karriärväxling.<sup>102</sup> De rättighetsbaserade delarna har haft en stor elevtillströmning de senaste åren, bland annat på grund av migration och den utökade rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux på gymnasial nivå som infördes 2017.<sup>103</sup>

### **Kommunernas förutsättningar att tillhandahålla ett brett utbildningsutbud varierar**

Kommunernas förutsättningar att planera och tillhandahålla utbildning utgår mycket från de delar av komvux som är rättighetslagstiftade och som kommunerna är skyldiga att erbjuda. Dessa delar har kommit att kräva alltmer resurser eftersom relevantet har ökat och rättighetslagstiftningen har utökats till att omfatta fler delar av komvux.

Den del som inte är rättighetslagstiftad, i grova drag yrkesutbildning inom komvux, dimensioneras ofta utifrån de resurser som inte använts för de rättighetsbaserade utbildningarna.<sup>104</sup> Samtidigt ökar kraven på att tillhandahålla yrkesutbildning.

---

<sup>102</sup> Prop. 2019/20:105 *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*.

<sup>103</sup> Prop. 2016/17:5 *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

<sup>104</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

*Tillgången till yrkesutbildning varierar stort*

Det finns en ökande trend med statliga satsningar på yrkesutbildning inom komvux och både volym och utbud har ökat de senaste åren.<sup>105</sup> Kommunernas utbud av yrkesutbildning påverkas till stor del av statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) och villkoren för detta bidrag.<sup>106</sup>

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola konstaterade att tillgången till utbildning behöver vara mer lika i hela landet. Framför allt finns det en stor skillnad mellan utbudet i större tätortskommuner och mindre glesbygdskommuner. Utbudet av yrkesutbildning i komvux är, enligt utredningen, inte tillräckligt brett och avspeglar inte behoven på hela arbetsmarknaden.<sup>107</sup>

Inom komvux finns inte samma möjlighet att söka en utbildning i en annan kommun som inom gymnasieskolan, där så gott som alla kommuner samverkar med andra. Tillgången till utbildning inom komvux för den enskilda individen i en annan kommun än hemkommunen bygger på att den sökande har rätt till utbildningen, alternativt att hemkommunen betalar. Det innebär att en individ många gånger är hänvisad till den yrkesutbildning som erbjuds i hemkommunen. Flera kommuner och regioner arbetar dock, även inom komvux, för att invånare ska kunna söka utbildning i hela regionen, oberoende av i vilken kommun man är bosatt.<sup>108</sup>

Det kan vara svårt för kommuner, särskilt små kommuner med mindre resurser, att erbjuda yrkesutbildningar inom komvux. Yrkesutbildningar är ofta dyra och kan ta tid att starta upp eftersom de i flera fall kräver specifika lokaler och specifik utrustning.<sup>109</sup> Dess-

---

<sup>105</sup> Se t.ex. Skolverket (2021): *Uppföljning av regional yrkesinriktad vuxenutbildning – Utbildning 2020 och etablering 2019*.

<sup>106</sup> Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

<sup>107</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

<sup>108</sup> Tillväxtverket (2022): *Slutrapport av uppdraget att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2021*. N2017/07839/RTS. Tillväxtverket (2020): *Regionalt tillväxtarbete 2019 – Insatser och resultat under det gångna året*. Rapport 0322. Skolverket (2019): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2019*. Skolverket (2020): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2020*.

<sup>109</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

utom kan det vara svårt att säkra tillgången till arbetsplatsförlagt lärande (apl) och yrkeslärare.<sup>110</sup>

Regeringen har i juni 2022 tillsatt en utredning om en långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna. Den ska bland annat analysera behovet av en ny utbildningsmodell för yrkesutbildningar i komvux och se över hur staten finansierar dessa. Utredningens förslag ska redovisas senast den 15 februari 2024.<sup>111</sup>

### *Även i de rättighetslagstiftade delarna inom komvux varierar tillgången till utbildning*

Även i de rättighetslagstiftade delarna inom komvux skiljer sig utbudet åt för den enskilda individen mellan olika kommuner. I en granskning som Skolinspektionen gjorde av komvux på grundläggande nivå framkom till exempel att trots att flera kommuner arbetar för att erbjuda ett så stort utbud av nationella kurser som möjligt, händer det alltför ofta att kommunerna inte lyckas. Detta får till följd att elever tvingas pendla, flytta eller ändra sina framtida yrkesplaner.<sup>112</sup>

Skolverket konstaterade 2018 att kommuners sätt att organisera sin utbildning och undervisning påverkade möjligheterna att delta för individer som har bristande kunskaper i svenska. Det saknades i många kommuner möjligheter att studera på kvällstid, distans eller deltid inom komvux på grundläggande nivå och i sfi.<sup>113</sup>

Andra exempel på att tillgången till utbildning varierar mellan kommuner är att elever inom komvux i sfi i vissa kommuner kan få vänta på den utbildning de har rätt till. Skolverket visade 2017 att

---

<sup>110</sup> Se t.ex. Sveriges Kommuner och Regioner (2018): *Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux – Kommunenkät om regionalt yrkesvux 2018*. Skolverket (2019): *Regionalt yrkesvux – uppföljning 2018*. Skolverket (2019): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2019*. Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Skolverket (2020): *Lägesbild av situationen i komvux med anledning av covid-19-pandemin*. 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 (2022): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2022 – En lägesbild av utvecklingen inom komvux*.

<sup>111</sup> Dir. 2022:84 *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna*.

<sup>112</sup> Skolinspektionen (2012): *Grundläggande vuxenutbildning – En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*.

<sup>113</sup> Skolverket (2018): *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning*.

närmare hälften av kommunerna hade längre väntetider till komvux i sfi än vad som är lagstadgat.<sup>114</sup>

I vissa kommuner kan eleverna inom komvux inte heller studera kontinuerligt under hela året. Eleverna tvingas då göra uppehåll i sina studier. Skolverket har kartlagt möjligheten till kontinuerlig utbildning inom komvux. Kartläggningen visade att en av fyra kommuner hade haft uppehåll i utbildningen under året. Det var vanligt att uppehållen anpassades till de lov som förekommer i grund- och gymnasieskolan, vilket kunde innebära att det fanns ett sommaruppehåll på åtta till tio veckor inom komvux.<sup>115</sup>

Också inom komvux som särskild utbildning skiljer sig utbudet åt mellan kommunerna, vilket ger elever olika möjligheter till utbildning. Alla elever kan inte heller studera i sin hemkommun. Skolverket har konstaterat brister i utbildningsutbudet. En del kommuner kan inte tillgodose målgruppens efterfrågan på utbildning på grund av lärarbrist, kö till kurser samt avsaknad av exempelvis yrkes- och lärlingsutbildningar, utbildning på träningssskolenivå eller sfi inom komvux som särskild utbildning.<sup>116</sup>

## Mottagande och antagning till utbildning inom komvux hanteras olika

Skillnader i tillgången till utbildning inom komvux för den enskilda individen kan även påverkas av kommunernas hantering av ansökan, mottagande (inklusive bedömning av behörighet och rätt till utbildning) samt antagning (inklusive eventuellt urval av sökande).

Eftersom utbildningen inom komvux pågår kontinuerligt görs ansökan, mottagande och antagning till utbildningen året om. Beslut om mottagande och antagning tas av den huvudman som anordnar utbildningen, och görs för varje kurs och individ. Det är en central del av myndighetsutövningen inom komvux. Mer detaljerade bestäm-

---

<sup>114</sup> Skolverket (2017): *Redovisning av uppdrag att undersöka om det finns köer till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.*

<sup>115</sup> Skolverket (2017): *Redovisning av uppdrag om kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux.*

<sup>116</sup> Skolverket (2021): *Komvux som särskild utbildning – flera hinder på vägen till och under studier.*

melser om mottagande och antagning ser olika ut för de olika skolformsdelarna.<sup>117</sup>

Urvalsreglerna till komvux behöver tillämpas vid varje antagningsfall för sig. Det kan få vissa konsekvenser för eleverna, något som Komvuxutredningen för ett resonemang om. Sökande som prioriteras vid en viss antagning kanske inte skulle ha prioriterats vid ett senare antagningstillfälle. Finansieringen för utbildningen kan även ta slut vilket gör att det inte finns några platser kvar i slutet av året.<sup>118</sup>

Komvuxutredningen lyfte även att kommunerna tolkar reglerna för urval och antagning olika. Sedan dess har reglerna för urval ändrats. Regeländringen trädde i kraft den 1 juli 2021, vilket gör att det ännu inte finns någon samlad bild av hur de nya bestämmelserna tillämpas.<sup>119</sup>

Rätten att antas till komvux på grundläggande nivå ska bedömas utifrån varje enskild sökandes förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Trots detta konstaterade GRUV-utredningen att det förekom att många huvudmän hade formella förkunskapskrav.<sup>120</sup> Skolverket har också noterat att det förekommer att huvudmännen sätter upp språkrav eller förkunskapskrav, vilket kan begränsa den enskildas tillgång till utbildning.<sup>121</sup>

Även Skolinspektionen och Arbetsförmedlingen beskriver att den enskilda individen kan påverkas av att huvudmännen tillämpar mottagande och antagning på olika sätt.<sup>122</sup> Detta framkommer också i beslut från Skolväsendets överklagandenämnd.<sup>123</sup> När det gäller komvux som särskild utbildning beskriver Skolverket att ett hinder är att kommuner inte alltid gör likvärdiga bedömningar av sökandes rätt och behörighet till utbildningen.<sup>124</sup>

<sup>117</sup> Mottagande till komvux på grundläggande nivå och som särskild utbildning på grundläggande nivå regleras i 20 kap. 13–14 §§ skollagen. Mottagande, urval och antagning till komvux på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå regleras i 20 kap. 21–23 §§ skollagen samt 3 kap. 7–8 §§ förordningen om vuxenutbildning. Mottagande till komvux i sfi regleras i 20 kap. 33 § skollagen.

<sup>118</sup> SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

<sup>119</sup> Prop. 2019/20:105 *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*.

<sup>120</sup> SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*.

<sup>121</sup> Skolverket (2018): *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning*.

<sup>122</sup> Se t.ex. Skolinspektionen (2012): *Grundläggande vuxenutbildning – En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*. Arbetsförmedlingen (2018): *Flaskhalsar vid övergång till reguljär utbildning*. Arbetsförmedlingen analys 2018:6. Dnr Af-2018/0038 4714.

<sup>123</sup> Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN): Beslut 2010-12-09, dnr 10:223. Beslut 2015-04-16, dnr 2015:65. Beslut 2016-09-29, dnr 2016:428.

<sup>124</sup> Skolverket (2021): *Komvux som särskild utbildning – flera hinder på vägen till och under studier*.



### Kommuner samverkar för att kunna tillhandahålla utbildning inom komvux

Kommunerna har varierande förutsättningar att tillhandahålla den utbildning som varje individ har rätt till och är i behov av. För att ändå kunna erbjuda ett brett utbud av utbildning förekommer olika typer av samverkan med andra kommuner. Denna samverkan kan vara mer eller mindre formaliserad och omfatta olika delar (se avsnitt 4.1.3).

När det gäller yrkesutbildning inom komvux sker regional samverkan till övervägande del inom ramen för statsbidraget för regionalt yrkesvux, något som Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola pekar på. Här väljer kommunerna själva vilka andra kommuner de ska söka statsbidraget och genomföra utbildningen tillsammans med samt hur de formaliserar samverkan sinsemellan. Enligt utredningen varierar omfattningen av samverkan. Det är vanligt med samverkan som ger elever möjlighet att ta del av ett större utbildningsutbud, men ovanligt att kommuner planerar utbudet gemensamt. I stället fattas de avgörande besluten om utbud och dimensionering av varje kommun för sig. En del samverkan inom regionalt yrkesvux är enbart administrativ. Då gör de samverkande kommunerna en gemensam ansökan om statsbidrag. Därefter fördelas medlen ut till varje enskild kommun, men det görs inte någon gemensam planering eller dimensionering av yrkesutbildning mellan kommunerna. Annan samverkan innehåller många fler delar, till exempel uppbyggda regionala organisationer som delar på resurser och personal samt tar ansvar för att samordna utbudet, hantera regionala yrkesutbildningsplatser och organisera strukturer för validering.<sup>125</sup> Denna typ av mer omfattande samverkan kan också inkludera andra delar av komvux.

I Skolverkets kontakter med huvudmän inom komvux framkommer vikten av samverkan för små kommuner, bland annat för att kunna erbjuda ett brett utbildningsutbud och kontinuerlig utbildning året om. När en stor kommun och flera små samverkar tycks den stora kommunens agerande ha väsentlig betydelse för hur väl samverkan fungerar.<sup>126</sup> Ytterligare faktorer som påverkar samverkan

<sup>125</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

<sup>126</sup> Skolverket (2020): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2020*.

är skillnader i hur kommunerna organiserar komvux, gör prioriteringar och vilken ekonomi som kommunerna har.

Ett annat sätt att samverka för att öka tillgången till utbildning och bredda utbudet är via lärcentrum eller annan verksamhet som kan öka elevernas möjligheter att ta del av utbildning även om den inte bedrivs på hemorten. Via ett lärcentrum kan en elev till exempel erbjudas distansutbildning och få stöd under utbildningen. Det finns en pågående satsning på lärcentrum med ett riktat statsbidrag som kommuner i samverkan kunde söka för första gången 2018.<sup>127</sup> I en uppföljning av bidraget konstaterade Skolverket bland annat att lärcentrum ökar möjligheterna att ta del av utbildning genom att det byggs upp olika stödfunktioner och att nya tekniska lösningar används.<sup>128</sup>

Ytterligare sätt att öka möjligheten att tillhandahålla utbildning inom komvux är att samverka inom kommunen, till exempel med gymnasieskolan. Sådan samverkan finns framför allt i mindre kommuner och handlar i huvudsak om att dela på resurser, till exempel lokaler och utrustning, men även lärare. Det förekommer också att elever inom komvux samläser med gymnasieelever. Samverkan med gymnasieskolan beskrivs dock ofta som problematisk eftersom skolformerna har olika förutsättningar. Den samverkan som finns tycks ofta ske på gymnasieskolans villkor och bygger i många fall på eventuell outnyttjad kapacitet inom gymnasieskolan.<sup>129</sup>

#### 5.2.4 Riksdagen har beslutat om en ny modell för planering och dimensionering av utbildning på gymnasial nivå

Utifrån de problem som bland annat Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola har beskrivit lade regeringen i mars 2022 fram en proposition, som antogs av riksdagen i juni 2022. Lagändringarna ska börja gälla den 1 juli 2023 och tillämpas första gången på utbildning som påbörjas 2025.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Förordningen (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrum.

<sup>128</sup> Skolverket (2020): *Utvärdering av statsbidrag för lärcentrum – Uppföljning 2018*.

<sup>129</sup> Se t.ex. SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Skolverket (2019): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2019*.

<sup>130</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

Följande är beslutat:

- När en kommun, region eller enskild huvudman lägger fram vilka gymnasieutbildningar eller yrkesutbildningar inom komvux på gymnasial nivå som ska erbjudas och hur många platser utbildningarna ska ha, ska det tas hänsyn till både ungdomarnas och de vuxnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.
- Kommunerna ska genom avtal med minst två andra kommuner samverka om planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning i ett så kallat primärt samverkansområde.
- Det primära samverkansavtalet ska för gymnasieskolan omfatta alla nationella program och introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion utformade för en grupp elever. För komvux ska avtalet omfatta yrkesämnena och sammanhållna yrkesutbildningar inom komvux på gymnasial nivå.
- Det ska vara möjligt att fritt söka till de yrkesutbildningar inom komvux som erbjuds i det primära samverkansområde som den sökande bor i.
- Ett nytt godkännande av en ansökan som enskild huvudman för gymnasieskolan ska förutsätta att utbildningen i fråga bidrar till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov.
- En huvudmans information om den gymnasieutbildning som huvudmannen erbjuder ska tydligt ange utbildningens inriktning och vad utbildningen kan leda till.<sup>131</sup>

Vidare ska Skolverket enligt sin instruktion ta fram regionala planeringsunderlag till stöd för planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning.<sup>132</sup> De första planeringsunderlagen ska finnas tillgängliga senast den 31 oktober 2023.<sup>133</sup> Se vidare bilaga 3.

---

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> 6 a § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

<sup>133</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om regionala planeringsunderlag*. 2022-08-25. U2022/01595. U2022/02828.

### 5.3 Kommuners arbete för att barn, unga och vuxna ska ta del av utbildning

Kommunerna ansvarar alltså för att utbildning kommer till stånd, som utredningen beskrivit i föregående avsnitt. Men kommunerna har också på olika sätt ansvar för att säkra att barn, unga och vuxna har möjlighet att ta del av utbildningen och i vissa fall säkerställa att de också gör det.

Kommunerna ska besluta om mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola samt ansvarar för att elever får tillgång till skolskjuts. De har ett övergripande ansvar för att bevaka att barn fullföljer skolplikten. Dessutom har kommunerna ett ansvar för att motivera unga i gymnasieåldern att slutföra en gymnasieutbildning och söka upp och motivera vuxna att delta i sådan utbildning som de har rätt till. För att hantera dessa uppgifter behöver kommunen olika typer av kompetens, men också samverka såväl med elever och vårdnadshavare som med andra samhällsaktörer.

I detta avsnitt redogör vi för hur kommunerna arbetar med de delar av hemkommunsuppdraget som på detta sätt berör både utbildningen och individen.

#### 5.3.1 Handläggning om mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola kräver kompetens på flera områden

Hemkommunen ansvarar för att utreda och besluta om mottagande i grundsärskolan och för att pröva om en elev hör till gymnasiesärskolans målgrupp.<sup>134</sup> Utredningsarbetet kräver kompetens på flera områden och här har kommunerna tidigare fått ta emot mycket kritik.

När Skolinspektionen 2011 granskade utredningar om beslut om mottagande i grundsärskolan för 715 slumpvis utvalda elever i 30 slumpvis utvalda kommuner fick alla granskade kommuner kritik. Skolinspektionens granskning visade att handläggningen inför mottagande i grundsärskolan hade brister och inte var rättssäker. Många av de utredningar som skulle ligga till grund för beslutet att ta emot barnet hade också allvarliga brister. I vissa fall saknades de sociala och medicinska utredningarna.

---

<sup>134</sup> Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

Skolinspektionens bedömning var att kvaliteten på handläggningen och underlagen till beslut om mottagande i grundsärskolan inte räckte för de bedömningar som kommunen måste göra innan ett barn tas emot i denna skolförhållande.<sup>135</sup>

Skolinspektionen har därefter återkommit till kommunernas arbete med mottagande i grundsärskolan vid ett flertal tillfällen. Under åren 2011–2012 kontrollerade Skolinspektionen tillsammans med Socialstyrelsen totalt 1 203 elevärenden i 58 slumpmässigt utvalda kommuner. Granskningarna ledde till att samtliga kommuner fick kritik. Kommunerna kritiserades bland annat för att de saknade rutiner för uppföljning, att vårdnadshavares medgivande saknades, att beslut om mottagande saknades, att handlingar inte registrerades, att informationen i överklagandehänvisningar inte alltid var fullständiga och att elever under längre tid än vad som är tillåtet kunde vara mottagna på försök i grundsärskolan. Nästan alla granskade elevärenden (drygt 96 procent), var bristfälliga och saknade ett komplett utredningsunderlag som ska bestå av fyra bedömningar: psykologiska, pedagogiska, medicinska och sociala. Vid en uppföljande granskning 2013 uppgav kommunerna att de hade rättat till de flesta av bristerna. Men när Skolinspektionen med hjälp av Socialstyrelsen återigen granskade 100 slumpmässigt utvalda ärenden kunde myndigheterna konstatera att mer än hälften av bedömningarna i de granskade elevärendena fortfarande var bristfälliga.<sup>136</sup>

I årsrapporten för 2017 kunde Skolinspektionen konstatera att fler kommuner nu gjorde korrekta utredningar inför mottagande i grundsärskolan. Men fortfarande fanns det brister i omkring var femte kommun.<sup>137</sup>

### 5.3.2 Skolskjutsens omfattning och organisering varierar över landet

Skolskjuts är ett ansvar för hemkommunen, som i varje enskilt fall ska bedöma om en elev har rätt till kostnadsfri skolskjuts. Skolskjuts kan utföras med allmän kollektivtrafik, av upphandlade entreprenö-

<sup>135</sup> Skolinspektionen (2011): *Särskolan. Granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande*.

<sup>136</sup> 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*.

<sup>137</sup> Skolinspektionen: *Årsrapport 2017. Strategier för kvalitet och helhet i utbildningen*.

rer, i egen regi eller genom så kallad självskjutsning. Det finns ingen officiell statistik över hur kommunernas skolskjutsverksamhet är organiserad och genomförs. Men oavsett hur skolskjutsen utförs behöver kommunerna planera skolskjutsverksamheten och samråda med andra berörda parter.

Även om det saknas officiell statistik över kommunernas skolskjutsorganisation beskriver Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) olika sätt att organisera skolskjuts. Vissa kommuner har enligt SKR valt att låta utbildningsnämnden, skolstyrelsen eller motsvarande vara den politiska nämnd som ansvarar för hur skolskjutsen utförs. I andra kommuner ligger ansvaret hos den tekniska nämnden, plan- och byggnadsnämnden, kollektivtrafiknämnden, kommunstyrelsen eller motsvarande.<sup>138</sup>

### **Kommuner har riktlinjer för vilka avstånd som berättigar till skolskjuts**

De flesta kommuner har antagit ett skolskjutsreglemente där de anger vilket avstånd som ger rätt till skolskjuts för olika åldrar och årskurser. Villkoren för skolskjuts skiljer sig därmed åt mellan olika kommuner. Men oavsett kommunens generella principer är den skyldig att göra en individuell bedömning av om eleven har rätt till kostnadsfri skolskjuts.<sup>139</sup>

### **Variationerna i behov och kostnader är stora över landet**

De totala kostnaderna för skolskjutsen i grundskolan uppgick till nästan 3,6 miljarder kronor 2019. Det motsvarade 2,8 procent av hemkommunernas kostnader för skolan. I genomsnitt kostade skolskjutsen i grundskolan 3 320 kronor per elev 2019. Men behoven av skolskjuts och kommunernas kostnader för skolskjutsen varierar över landet, från som lägst 240 kronor per elev till som högst 21 230 kronor per elev.

Behovet av skolskjuts är intimt förknippat med kommunernas geografi och demografi. I landsbygdskommunerna var kostnaden i

---

<sup>138</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2014): *Skolskjutshandboken. Trygga, säkra och kostnads-effektiva elevresor*.

<sup>139</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

genomsnitt mer än dubbelt så hög som medeltalet, 7 480 kronor per elev. I storstäderna var kostnaden mindre än hälften av medelkostnaden, eller 1 470 kronor per elev.<sup>140</sup>

### 5.3.3 Kommuner har inte alltid fungerande rutiner för skolpliktsbevakningen

Ansvar för att uppfylla skolplikten är delat mellan huvudmannen för utbildningen, vårdnadshavarna och hemkommunen. Alla huvudmän ska se till att skolpliktiga elever i den egna verksamheten fullgör sin skolgång. Men 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 skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång är det hemkommunen som kan förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter.

#### Problematiske frånvaro är ett prioriterat område

En central del av skolpliktsbevakningen är arbetet med problematisk frånvaro och hur denna ska kunna vändas till närvaro.

Vid en tillsyn 2010 fann Skolinspektionen att många av de granskade kommunerna, kommunala skolorna och fristående skolorna hade fungerande rutiner för skolpliktsbevakning. Trots det hade de granskade skolorna i genomsnitt två till fyra elever med stor ogiltig frånvaro i årskurserna 7–9. Skolinspektionen såg brister på kommunal nivå rörande bland annat kommunens rutiner för skolplacering. Det fanns också brister i hur kommunen tog ansvar för att eleverna verkligen går i skolan. Flera kommuner saknade en samlad bild av frånvarosituationen vid kommunens skolor. När det gällde de fristående skolor som ingick i tillsynen kände dessa vanligen till att de har en skyldighet att anmäla frånvaro till hemkommunen. Men det var inte helt ovanligt att den fristående skolan väntade onödigt länge med att anmäla.<sup>141</sup>

<sup>140</sup> Skolverket: Kostnader – Grundskolan – Riksnivå. Tabell 3A: Hemkommunens kostnader 2019, Tabell 3B: Hemkommunens kostnader 2019, spridningsmått för kommuner, Tabell 3C: Hemkommunens kostnader per elev 2019, medelvärden för kommungrupper.

<sup>141</sup> Skolinspektionen (2011): *Riktad tillsyn inom området skolpliktsbevakning. Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn.*

Hösten 2015 genomförde Skolinspektionen en nationell kartläggning av hur många elever i den obligatoriska skolan som hade omfattande ogiltig frånvaro. Resultaten visade att åtminstone 20 000 elever hade en ogiltig frånvaro som innebar en risk för skolmisslyckande och framtida utanförskap. Skolinspektionen genomförde också en kvalitativ granskning av skolors arbete med elever med omfattande frånvaro. Den samlade slutsatsen var att alla elever med omfattande frånvaro inte fick den hjälp de behövde för att kunna komma tillbaka till skolan och fullgöra utbildningen. Skolor agerade för sent, de analyserade inte de bakomliggande orsakerna till frånvaron och elevhälsan glömdes bort i arbetet.<sup>142</sup>

*Utredningen om problematisk frånvaro såg brister i hemkommunernas arbete*

I samband med att Skolinspektionen presenterade sin kartläggning av frånvaron i grundskolan tillsatte regeringen en utredning för att kartlägga elevers problematiska frånvaro i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Utredaren fick också i uppdrag att analysera orsakerna till frånvaron och föreslå hur skolans arbete med att främja närvaro och vidta åtgärder vid frånvaro kan förbättras.

Utredningen om problematisk frånvaro presenterade sitt betänkande i december 2016. Man såg flera brister i hur kommuner och andra huvudmän samt hemkommuner fullgjorde sina skyldigheter när det gällde att bevaka skolplikten. Många huvudmän saknade en samlad bild av frånvaron och många hemkommuner saknade rutiner för en heltäckande skolpliktsbevakning. Utredningen konstaterade att många hemkommuner inte hade kännedom om hur skolplikten uppfylldes för alla elever som bodde i kommunen. Det gällde framför allt elever som gick i andra kommuners grundskolor och elever i fristående skolor. Trots en lagstadgad skyldighet rapporterade fristående skolor inte alltid till hemkommunen när elever uppvisade omfattande frånvaro. Samtidigt saknade kommuner och statliga huvudmän skyldighet att rapportera till hemkommunen när elever i deras utbildningar hade en omfattande frånvaro.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> Skolinspektionen (2016): *Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.*

<sup>143</sup> SOU 2016:94 *Sakenad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*



Till följd av utredningen infördes en ny reglering i skollagen om bland annat rektorns skyldighet att utreda frånvaro. Ändringen trädde i kraft den 1 juli 2019.<sup>144</sup> Skolverket har också tagit fram rekommendationer för arbetet med att främja närvaro samt förebygga och åtgärda frånvaro. Rekommendationerna riktar sig till huvudmän, rektorer samt till lärare och annan personal.<sup>145</sup>

### *Skolverket har utrett frågan om ett nationellt frånvaroregister*

En återkommande kritik mot skolhuvudmännen i arbetet med skolpliktsbevakningen är brister i närvaro- och frånvaroregistreringen.

På uppdrag av regeringen har Skolverket utrett möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister. Skolverkets utgångspunkt i arbetet har varit att kunna redovisa nationell statistik över elevfrånvaro. Sådan statistik ger en nationell bild av elevfrånvarons omfattning och möjliggör jämförelser mellan skolor, huvudmän och regioner. Statistiken kan också ge underlag för longitudinella uppföljningar och analyser kopplade till olika bakgrundsvariabler. Ökad kunskap om frånvarons omfattning kan också vara användbar för Skolverket och andra aktörer, såsom skolhuvudmän och skolor, bland annat för att kunna genomföra olika riktade insatser i syfte att förebygga frånvaro och främja närvaro.

Grundat på uppdraget har Skolverket föreslagit att myndigheten ska inhämta uppgifter på individnivå från skolhuvudmännen. Datainsamlingen är tänkt att utföras av Statistiska centralbyrån (SCB) på samma sätt som för Skolverkets övriga statistik. Skolverket ska förvalta registret och möjliggöra att det används. En förutsättning är dock att uppgiftsskyldigheten för skolhuvudmän regleras liksom vilka uppgifter som ska lämnas. För att det ska bli möjligt att redovisa statistikuppgifter på huvudmanna- och skolnivå behövs också en sekretessbrytande regel för uppgifterna för enskilda huvudmän.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Lagen (2018:1098) om ändring i skollagen. För motivering, se prop. 2017/18:182 *Samling för skolan*.

<sup>145</sup> Skolverket: *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).

<sup>146</sup> Skolverket (2021): *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*.

## Kommunerna hanterar undantag från skolplikten på olika sätt

Skollagen ger kommunerna möjlighet att medge olika typer av avsteg från skolplikten. Det handlar om regler för ledighet, medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt och varaktig vistelse utomlands. Under 2019 granskade Riksrevisionen skolpliktsbevakningen med fokus på just detta. Syftet var att granska om regeringen och statliga myndigheter har säkerställt att det existerande regelverket och tillämpningen av det fungerar enligt lagstiftarens intentioner.

Riksrevisionens slutsats var att lagstiftningen inte är tydlig när det gäller undantagen från skolplikten. Det får bland annat till följd att kommuner tolkar bestämmelserna olika och att besluten blir beroende av var eleven bor. Vidare menade Riksrevisionen att både Skolinspektionen och Skolverket inom ramen för sina respektive uppdrag borde kunna agera för att minska osäkerheten hos kommunerna.<sup>147</sup>

Efter kritiken från Riksrevision genomförde Skolinspektionen en tematisk tillsyn av kommunernas ansvar för skolplikt, ledigheter med mera. Tillsynen visade på brister i kontrollen av vilka barn som är folkbokförda hos respektive kommun och att barnen i sin tur är inskrivna vid en skolenhet. Tillsynen visade också att beslut fattas utan underlag. Det gällde beslut om att elever varaktigt vistas utomlands och att skolplikten därmed upphör, att skolplikten ska fullgöras på annat sätt samt beviljande av längre ledighet. Det fanns också omfattande brister i motiveringen av fattade beslut.<sup>148</sup>

### 5.3.4 Det kommunala aktivitetsansvaret förutsätter samverkan

Kommunerna har ett ansvar för att ungdomar erbjuds gymnasieutbildning. Men kommunerna har också ett ansvar för ungdomar i gymnasieåldern som inte går i gymnasieskolan. Kommunernas aktivitetsansvar innebär en skyldighet att löpande hålla sig informerad om hur ungdomarna sysselsätter sig och erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. I första hand ska åtgärderna syfta till att motivera ungdomarna att påbörja eller återuppta en utbildning.<sup>149</sup>

<sup>147</sup> Riksrevisionen (2019): *Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn*. RiR 2019:37.

<sup>148</sup> Skolinspektionen (2020): *Kommunernas ansvarstagande för skolplikt och ledigheter med mera – en tematisk tillsyn*.

<sup>149</sup> 9 kap. 29 § skollagen.

Begreppet aktivitetsansvar infördes i skollagen 2015 och innebar ett förtydligande av kommunernas ansvar att erbjuda lämpliga åtgärder till ungdomarna. Tidigare hade det hetat att kommunerna hade ett informationsansvar.

### Nästan 60 000 ungdomar omfattades av aktivitetsansvaret 2020/2021

Skolverket samlar sedan 2015 in och redovisar uppgifter om ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar. Två gånger per år ska kommunerna lämna uppgifter om varje individ som omfattas av aktivitetsansvaret till Skolverket för uppföljning och utvärdering. Uppgifterna ska dels ge ökad kunskap om de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret, dels presentera de eventuella åtgärder som kommunerna erbjuder och där ungdomarna deltar.

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>150</sup>

### Skolverkets allmänna råd poängterar vikten av tydlig ansvarsfördelning och samverkan

Kommunerna är fria att organisera arbetet med aktivitetsansvaret på det sätt de finner bäst. Men Skolverket ger i sina allmänna råd vissa rekommendationer. Enligt Skolverket bör hemkommunen bland annat

- se till att det finns en ändamålsenlig organisation med en tydlig ansvarsfördelning och en strukturerad handlingsplan för arbetet med aktivitetsansvaret
- identifiera vilka myndigheter och andra aktörer som kan vara aktuella att samverka med inom ramen för aktivitetsansvaret
- skapa förutsättningar och ha ändamålsenliga rutiner för samverkan såväl inom kommunen som med berörda myndigheter och andra aktörer.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> Skolverket (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar Perioden 2020/2021*.

<sup>151</sup> Skolverket (2016): *Skolverkets allmänna råd. Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar*.

## Kommunerna organiserar arbetet på olika sätt

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) kartlade under 2021 kommunernas arbete med aktivitetsansvaret. I drygt hälften av kommunerna låg det huvudsakliga ansvaret inom utbildningsområdet. Vanligast var att ansvaret låg direkt under utbildningsförvaltningen, men det förekom också att det låg hos den rektor som var ansvarig för introduktionsprogram eller gymnasieskola, eller hos ett gymnasieförbund. I jämförelse med en tidigare kartläggning 2016 hade andelen kommuner med ansvaret inom arbetsmarknadsförvaltningen minskat något.<sup>152</sup>

SKR har pekat på behovet av att aktivitetsansvaret samordnas med både utbildnings- och arbetsmarknadsfrågor i kommunen och lyft fram vikten av tydliga mål och av uppföljning. Enligt SKR finns det dock fördelar med att huvudansvaret ligger hos utbildningsförvaltningen, eftersom huvudsyftet är att motivera till utbildning.<sup>153</sup>

Kommunerna har varierande resurser och kompetens för att arbeta med aktivitetsansvaret. När Skolverket 2020 studerade arbetet med övergångar mellan gymnasieskolan och komvux i nio kommuner var det vanligast att personerna som arbetade inom aktivitetsansvaret var studie- och yrkesvägledare. Även andra yrkesgrupper hade denna uppgift och deras gemensamma nämnare var att de antingen hade en utbildning som var kopplad till barn och ungdomar eller hade erfarenhet av arbete med barn och ungdomar.

Beroende på kommunens storlek varierade antalet personer som arbetade med aktivitetsansvaret. I ett par kommuner fanns det bara en person som arbetade med detta, vilket gjorde organisationen sårbar och personberoende.<sup>154</sup>

## Kommuner har fått kritik för brister i styrning och organisering

Skolinspektionen granskade kommunernas arbete med aktivitetsansvaret under 2018. Granskningen visade på brister i flera avseenden och en svag styrning.

- Många kommuner hade bristfälliga arbetssätt för att hålla sig informerade om målgruppen och säkerställa att samtliga ungdomar i målgruppen identifierades och kontaktades.

---

<sup>152</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar 2021*.

<sup>153</sup> Ibid.

<sup>154</sup> Skolverket (2021): *Övergången mellan gymnasieskolan och komvux*.

- Många kommuner erbjöd inte ett tillräckligt varierat och flexibelt utbud av insatser, särskilt när det gällde olika studiealternativ.
- Många kommuner hade ett bristfälligt arbete med att dokumentera, följa upp och utvärdera insatserna på individnivå.

Skolinspektionen identifierade också flera positiva exempel på kommunernas arbete med insatser till målgruppen. Men den övergripande slutsatsen var att de flesta av de granskade kommunerna saknade en tillräckligt aktiv och tydlig styrning och ledning av aktivitetsansvaret. Dessutom var många kommuner fortfarande i en uppstartsfas i arbetet. Bristerna i uppföljning och utvärdering innebar att kommunerna inte hade kännedom om huruvida verksamheten var ändamålsenligt organiserad, hade tillräckliga resurser eller nådde resultat. Den bristande styrningen av aktivitetsansvaret kunde enligt Skolinspektionen till stor del förklaras av att arbetet inte hade prioriterats.<sup>155</sup>

## Det är en utmaning att identifiera ungdomarna

En utmaning i arbetet med aktivitetsansvaret är att identifiera ungdomarna. Skolinspektionens granskning visade att kommunerna i flera fall hade bristfälliga arbetssätt för att löpande hålla sig informerade om målgruppen, inte minst i samband med kritiska övergångar, till exempel mellan grundskolan och gymnasieskolan. I vissa fall saknade kommunerna också bra it-system för stöd i arbetet. Alla kommuner var inte heller tillräckligt aktiva när det gällde att upprätta en samverkan med skolor och andra kommuner för att säkerställa att information om avhopp når kommunen i ett tidigt skede.

I SKR:s kartläggning 2021 fick kommunerna ange hur lätt eller svårt de tyckte det var att identifiera ungdomarna. 72 procent av kommunerna ansåg att det var mycket eller ganska enkelt att samla information om vilka ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Däremot var det bara 23 procent som ansåg att det var enkelt att få kontakt med ungdomarna, och 43 procent uppgav att det tvärtom var mycket eller ganska svårt.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> Skolinspektionen (2018): *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning*.

<sup>156</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar 2021*.

## Aktivitetsansvaret kräver samverkan, både internt och externt

Arbetet med aktivitetsansvaret kräver samverkan både inom kommunen och mellan kommunen och andra aktörer. Det är något som både myndigheter och kommunerna själva pekar på.

De flesta av kommunerna i SKR:s kartläggning samverkade med socialtjänsten och gymnasieskolan i det förebyggande arbetet inom aktivitetsansvaret. En övervägande majoritet samverkade också med grundskolan.

I arbetet med att erbjuda insatser inom aktivitetsansvaret var kommunens arbetsmarknadsförvaltning, introduktionsprogrammen och komvux de vanligaste samverkansparterna. En majoritet samverkade också med folkhögskolor och näringslivet. De aktörer som flest kommuner önskade mer samverkan med var hälso- och sjukvården samt barn- och ungdomspsykiatri.

När det gäller samverkan med Arbetsförmedlingen ansåg kommunerna över lag att den varken fungerade bra eller dåligt. SKR noterade dock att kommunernas betyg på samverkan med Arbetsförmedlingen hade sjunkit mellan 2016 och 2021. Framför allt var det storstäder och storstadsnära kommuner som var missnöjda.<sup>157</sup>

Enligt Skolverket finns det mycket som tyder på att de kommuner som har en god samverkan med relevanta aktörer når mer framgång i arbetet inom aktivitetsansvaret. Trots att det sker mycket samverkan, är Skolverkets bedömning att många kommuner behöver utveckla sin samverkan.<sup>158</sup>

## Kommuner vill ha statligt stöd

Många kommuner, både stora och små, efterfrågar statligt stöd i sitt arbete med aktivitetsansvaret. Det gäller stöd till både erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling av personal. Kommunerna anser också att de behöver vägledning från nationella myndigheter i detta arbete.<sup>159</sup>

Som tidigare nämnts är en utmaning för kommunerna att de ibland saknar välfungerande it-system. Skolverket har därför föreslagit att kommunerna kostnadsfritt ska få tillgång till de uppgifter som finns i den nationella betygsdatabasen Beda. Skolverket bedömer

---

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> Skolverket (2021): *Övergången mellan gymnasieskola och komvux*.

<sup>159</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar 2021*.

att det troligen skulle underlätta identifieringen av ungdomarna inom aktivitetsansvaret.<sup>160</sup>

### 5.3.5 Kommuner uppvisar ibland brister i ansvaret för vissa uppgifter inom komvux

Inom komvux har hemkommunerna ansvar för vissa uppgifter före eller i början av en individs studier. Hemkommunen ska informera om möjligheterna till utbildning inom komvux, aktivt verka för att de som tillhör målgruppen deltar i utbildningen och motivera dem att delta.<sup>161</sup> Hemkommunen ansvarar också för att upprätta en individuell studieplan för eleven och för initial studie- och yrkesvägledning (se avsnitt 4.1.4).<sup>162</sup>

### Det uppsökande arbetet behöver utvecklas i vissa kommuner

Kommunerna har ett långtgående ansvar för att målgruppen för komvux får den utbildning de behöver och har rätt till. Men flera kommuner har fått kritik från Skolinspektionen för att inte göra tillräckligt i det uppsökande arbetet. Brister har påvisats i mer än var femte kommun 2017, strax under var femte kommun 2018 och i ett fåtal kommuner 2019.<sup>163</sup>

KLIVA-utredningen konstaterade att den aktivt uppsökande verksamheten mot målgruppen för komvux i sfi behöver utvecklas och att rutiner behöver utarbetas för verksamheten. Enligt utredningen arbetar de flesta kommuner med olika insatser som kan betecknas som passiva, exempelvis information på kommunens webbplats. Dessa mer passiva insatser kan vara värdefulla för de individer som söker information på eget initiativ, men enligt KLIVA-utredningen

<sup>160</sup> Skolverket (2021): *Övergången mellan gymnasieskola och komvux*. Skolverket (2018): *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

<sup>161</sup> 20 kap. 10, 17 och 29 §§ skollagen.

<sup>162</sup> 20 kap. 8 § skollagen och 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>163</sup> 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).

behövs det i flera kommuner mer aktiva insatser för att nå de individer som behöver mer stöd.<sup>164</sup>

### Det finns brister i hemkommunens arbete med de individuella studieplanerna

Skolinspektionen har återkommande konstaterat att det finns brister i kommuners arbete med att upprätta en individuell studieplan för varje elev inom komvux och för att planen innehåller de uppgifter den ska. Varje år är det ett antal kommuner som inte lever upp till författningarnas krav inom området.<sup>165</sup>

Att de individuella studieplanerna ofta är av låg kvalitet framkom i Skolinspektionens granskning av komvux på gymnasial nivå. Flera viktiga uppgifter, som elevers mål med utbildningen samt tidigare studie- och yrkeserfarenhet, saknades. I och med detta uppfylls inte syftet med de individuella studieplanerna och de blir inte ett verktyg för att planera och genomföra en undervisning anpassad efter elevens behov och förutsättningar.<sup>166</sup> Även KLIVA-utredningen har visat att de individuella studieplanerna har brister. Här gäller det komvux i sfi där det ofta saknas mål med studierna och där studierna inte alltid är tidsatta.<sup>167</sup>

### Den initiala studie- och yrkesvägledningen av hemkommunen kan förbättras

Studie- och yrkesvägledning är en viktig del av komvux. För just komvux har inte bara huvudmannen utan även hemkommunen ett ansvar för att erbjuda studie- och yrkesvägledning. Hemkommunens ansvar

---

<sup>164</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>165</sup> 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>166</sup> Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2017:10217.

<sup>167</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.



gäller individer som avser att påbörja en utbildning, alltså initial studie- och yrkesvägledning innan utbildningen är påbörjad.<sup>168</sup> Under utbildningstiden vilar ansvaret på huvudmannen (se avsnitt 5.5.3 och 5.5.4).

KLIVA-utredningen visade att kommunernas initiala studie- och yrkesvägledning främst är informativt inriktad. Detta grundar sig sannolikt på en tanke om att mer vägledning kommer att erbjudas senare och att individen inte är mottaglig för mer omfattande vägledning i ett så tidigt skede av utbildningen.<sup>169</sup>

Skolinspektionen har konstaterat att vissa kommuner inte ser till att den som avser att påbörja studier inom komvux erbjuds studie- och yrkesvägledning. Under åren 2017–2019 var det varje år några kommuner som uppvisade brister i detta avseende.<sup>170</sup> Men Skolinspektionen har bara granskat hemkommunernas erbjudande av initial studie- och yrkesvägledning och inte kvaliteten i den.

## 5.4 Huvudmännens kapacitet för styrning, ledning och kvalitet

Som framgår av tidigare avsnitt har hemkommunen ett ansvar både för att utbildning kommer till stånd och för att säkra att barn, unga och vuxna har möjlighet att ta del av utbildningen. Men när det gäller utbildningens kvalitet och resultat är det huvudmannens ansvar. För att verksamheten i skolan ska fungera på bästa sätt och ge barn, unga och vuxna den utbildning och den skolmiljö de har rätt till behöver lärarnas undervisning, rektorns ledarskap och huvudmannens ansvarstagande hänga ihop i en fungerande lokal styrkedja.

<sup>168</sup> 20 kap. 10 a och 30 §§ skollagen. Detta gäller individer som avser påbörja komvux i sfi, på grundläggande nivå och som särskild utbildning på grundläggande nivå.

<sup>169</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>170</sup> 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).

På senare år har både svenska och internationella utredningar pekat på den ojämna och delvis bristande kapaciteten hos huvudmännen att leda och utveckla utbildningen.<sup>171</sup>

I detta avsnitt redogör utredningen för hur de lokala styrkedjorna fungerar med utgångspunkt i huvudmannens ansvar för att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Vid ett eventuellt förstatligande skulle staten ta över huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux från kommunerna. Fokus i beskrivningen ligger därför på de kommunala huvudmännen, men vi gör också vissa jämförelser mellan olika typer av huvudmän. Möjligheten till relevanta jämförelser påverkas dock av att tillgången till data om de enskilda huvudmännen är sämre än för de kommunala huvudmännen.

#### 5.4.1 Komplexa organisationer ger stora variationer i styrning

Kommunerna har olika förutsättningar vad gäller geografi, demografi och ekonomi (se avsnitt 4.2). Skillnader i tillgång till kompetens och administrativa resurser påverkar hur kommunerna kan arbeta. När Skolinspektionen 2014 sammanfattade sina erfarenheter från fem års verksamhet var också en av slutsatserna att variationen mellan kommuner när det gäller styrningen av skolan är stor. Men skillnaderna i styrning kan inte enkelt förklaras av skillnader i exempelvis storlek. Skolinspektionen pekade också på den komplexitet som följer av att kommuner är politiskt styrda organisationer, i jämförelse med till exempel fristående skolkoncerner som mer renodlat arbetar med skolfrågor.<sup>172</sup>

#### Lokala politiska mål skymmer ibland de nationella målen

Att skolan styrs både nationellt och lokalt innebär att mål och prioriteringar kommer från flera håll. Skolverkets granskning av huvudmannaskapet i praktiken visade att kunskapen om de nationella målen för skolan varierade mellan olika organisatoriska nivåer i kommunen. Förvaltningschefer var ofta väl förtrogna med målen, medan kun-

<sup>171</sup> OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

<sup>172</sup> Skolinspektionen (2014): *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*.

skapen hos nämndordföranden varierade. Den bild som kommunens högsta ledning gav av målen för skolverksamheten var enligt Skolverket mer påverkad av generella beskrivningar och av egna eller andras personliga intryck.<sup>173</sup>

Att många huvudmän har egna visioner och mål med en ibland mycket svag anknytning till det nationella uppdraget för skolan visade också Skolinspektionens granskning av styrningen av grundskolan 2015. Visioner som formulerades av kommunfullmäktige var ofta knutna till kommunens utveckling generellt och visade inte alltid tydligt var utbildningens nationella mål kom in. Det tydde, enligt Skolinspektionen, på att huvudmännen inte tillräckligt satte sig in i de centrala målen i nationella styrdokument för skolväsendet.<sup>174</sup>

De övergripande visionära målen på fullmäktigenivån bryts ofta ner i mer strategiska och operativa mål på lång och kort sikt i form av en målhierarki. I praktiken blir det rektorerna som ska hantera mängden mål som kommer från olika organisatoriska nivåer. Detta kan upplevas som frustrerande och svårt att hantera, i synnerhet om huvudmannens mål är svagt kopplade till de nationella målen.<sup>175</sup>

Det finns tecken på att konflikterna mellan nationella och lokala politiska mål har minskat något på senare år. När Skolinspektionen 2021 granskade delegeringen inom den kommunala skolorganisationen förekom det att tjänstepersoner och rektorer beskrev att de tidigare haft över hundra kommunala mål att förhålla sig till. Men antalet mål hade enligt de intervjuade minskat och krockarna mellan nationella mål och kommunala mål hade dämpats. I flera kommuner uppgav också de intervjuade att de kommunala målen hade anpassats för att harmoniera med de nationella målen. Skolchefer, förvaltningspersonal och rektorer beskrev detta som en lättnad och en förutsättning för att de skulle kunna arbeta både med de nationella målen och med de kommunala målen utifrån sin professionella kompetens. Men det fanns ett par kommuner där det fortfarande fanns många och detaljerade mål.<sup>176</sup>

---

<sup>173</sup> Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*.

<sup>174</sup> Skolinspektionen (2015): *Huvudmannens styrning av grundskolan*. Rapport 2015:01.

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> Skolinspektionen (2021): *Huvudmannens styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning*.

### 5.4.2 Oklarheter i ansvar påverkar styrningen

#### Det systematiska kvalitetsarbetet förutsätter en fungerande lokal styrkedja

Huvudmannen ansvarar för att kontinuerligt och systematiskt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Rektorn har motsvarande uppdrag på enhetsnivå. Huvudmannens och rektorns uppdrag att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete förutsätter en fungerande lokal styrkedja inom huvudmannens organisation.

Skolverket har i en kunskapsöversikt över det systematiska kvalitetsarbetet i grundskolan lyft fram vad som kännetecknar ett väl fungerande kvalitetsarbete:

- Lärarna följer upp och utvärderar elevers kunskapsresultat på individ- och gruppnivå. De får utrymme att diskutera och reflektera över pedagogiska frågor och anpassar sin undervisning efter vad de egna analyserna visar.
- Rektorn har god kännedom om den pedagogiska verksamheten och efterfrågar elevernas resultat. Rektorn följer upp resultaten på grupp- och skolnivå och gör tillsammans med lärarna nödvändiga analyser.
- Huvudmannen efterfrågar skolornas resultat och anpassar stöd och resurser utifrån en analys av resultaten. Huvudmannen tillhandahåller också centrala stödfunktioner som avlastar rektorn.<sup>177</sup>

Om styrkedjan inte fungerar kan resultatet bli brister i likvärdighet och kvalitet. En riskfaktor är om roller och mandat inte är tydliga. Det kan i så fall leda till att ingen riktigt tar ansvar för skolans resultat.

Skolverkets kunskapssammanställning om det systematiska kvalitetsarbetet visade att det ibland uppstår en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan kommunens högsta ledning, som beslutar om ramar och resurser för verksamheten, och den operativa ledningen i form av nämnd och förvaltning. Kommunledningen uppfattar sig inte alltid som ytterst ansvarig för skolverksamheten, utan betraktar de nationella målen som ett ansvar för de professionella inom skolan. Samtidigt uppfattar inte heller alltid nämnd- och förvaltningschefer

---

<sup>177</sup> 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.

att de är ansvariga för brister i måluppfyllelse, eftersom villkoren för skolan beslutas högre upp i styrkedjan.<sup>178</sup>

### **Ett delegerat ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet kan bli otydligt**

Kvalitetsarbete ska bedrivas på både huvudmanna- och enhetsnivå. Om huvudmannen delegerar sitt ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet till enheterna är det svårt att få överblick över den samlade verksamheten. När Skolinspektionen granskade kommuners styrning av gymnasieskolan var en iakttagelse att gymnasieskolan hos många av de granskade huvudmännen till stor del var organiserad som självstyrande enheter där ansvaret för utbildningens måluppfyllelse och kvalitet var delegerat till rektorerna. Bristande kunskap om utbildningen på de olika enheterna medförde bland annat att huvudmännen hade svårt att ta hänsyn till eventuella skillnader i elevernas förutsättningar på olika skolor vid fördelningen av resurser.<sup>179</sup>

Det förekommer att rektorn till följd av tids- och kompetensbrist delegerar ansvaret för det systematiska kvalitetsarbetet på skolan till lärare, annan personal eller en särskilt utpekad kvalitetsgrupp. Skolverkets kunskapssammanställning om det systematiska kvalitetsarbetet visade att det delegerade ansvaret ofta är otydligt och att rektorn inte heller alltid följer upp ansvaret i tillräcklig grad.<sup>180</sup>

### **Kommunikationen inom styrkedjan fungerar inte alltid**

För att huvudmannen ska kunna bedriva ett fungerande kvalitetsarbete behöver kommunikationen inom den lokala styrkedjan fungera. En av huvudslutsatserna i Skolinspektionens sammanfattade rapport från fem års verksamhet var att arbetet fungerade relativt bra i många skolor, men att det fanns stora skillnader inom skolorna och mellan skolor hos samma huvudman. Det talade enligt Skolinspektionen för att elever inte får en likvärdig utbildning. En anledning var enligt Skolinspektionen brister i dialogen kring undervisning och trygg-

<sup>178</sup> Ibid.

<sup>179</sup> Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

<sup>180</sup> 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.

het och studiero, dels mellan lärare och rektor, dels mellan rektor och huvudman. En annan slutsats var att många huvudmän och rektorer inte tog det kompensatoriska uppdraget på tillräckligt stort allvar.<sup>181</sup>

Att det ofta finns brister i kommunikationen mellan olika delar av den lokala styrkedjan var också en slutsats som Skolverket drog när de sammanställde befintlig kunskap om huvudmannens systematiska kvalitetsarbete:

- Den högsta ledningen i kommunen, fullmäktige och kommunstyrelsen, får oftast begränsad information om skolornas utveckling. För en bättre styrning mot de nationella målen behövs återkoppling till kommunfullmäktige från nämnder och förvaltning. De resultatredovisningar och analyser som görs skulle kunna fungera som ett underlag för kommunikation men verkar ofta stanna hos förvaltningen. Det förekommer att förvaltningschefen återrapporterar en del av underlaget för nämnden, men underlaget presenteras sällan för fullmäktige.
- Förvaltningschefer och nämndordförande har ofta svårt att få gehör för sina synpunkter och behov hos den högsta politiska ledningen. Nämndledamöter anser att de kan påverka inriktningen på kommunens skolor, men inte att rektorer kan påverka nämndens beslut. Dessa brister i kommunikationen mellan olika nivåer i styrkedjan leder till att huvudmannen saknar underlag om verksamhetens utveckling.
- Kommunikationen mellan rektorer och personal är ibland dålig. Lärare involveras inte när rutiner implementeras och de får sällan chans att diskutera måluppfyllelse.<sup>182</sup>

Även Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet såg brister i styrkedjan staten – huvudmannen – huvudmannens förvaltning – rektorerna – lärarna. Utredningen menade att huvudmännen och de ledande tjänstepersoner som företräder huvudmännen i större utsträckning behövde följa upp rektorernas arbete och tydliggöra de krav som finns på förändringar i styrningen och ledningen av de enskilda skolorna. Men huvudmannen behövde också ge stöd till

<sup>181</sup> Skolinspektionen (2014): *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*.

<sup>182</sup> 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.

rektorerna. Över lag behövde samspelet, stödet, ledningen och styrningen utvecklas inom hela styrkedjan. Utredningen såg också ett stort behov av att utveckla kunskapen om det nationella uppdraget hos skolvårdsmännen och de tjänstepersoner som är chefer över rektorerna.<sup>183</sup>

Bristande dialog i styrkedjan från den ansvariga nämnden till rektorsnivån var också något som Skolinspektionen pekade på i sin granskning av huvudmannens styrning av grundskolan.<sup>184</sup>

### **Fristående skolor har en rakare styrkedja än kommunala skolor**

Till skillnad från kommunala skolor har fristående skolor inga lokala politiska mål eller någon lokalpolitisk styrning att förhålla sig till. Skolverksamheten behöver inte heller på samma sätt som i en kommun konkurrera om resurser med andra verksamheter. Det innebär en något enklare styrkedja.

Skolinspektionen pekade i sin granskning av huvudmannens styrning av grundskolan på att stora enskilda huvudmän i jämförelse med kommuner ofta hade en mer genomtänkt dialog mellan huvudman, verkställighetschefer och rektorer, där alla var införstådda med arbetsprocessen för ledning och styrning.<sup>185</sup>

När Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund ställde frågor till 700 högstadierektorer om deras arbetssituation uppfattade rektorer vid fristående skolor att avståndet till huvudmannen i viktiga frågor var kortare än vad deras kommunala kolleger gjorde. Det gällde både styrningen av resurser och de långsiktiga förutsättningarna rent allmänt. Förbundens slutsats var att rektorer för fristående verksamheter ofta har kortare beslutsvägar och ett tydligare mandat.<sup>186</sup>

Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet kom till liknande slutsatser i sina undersökningar. På en enkätfråga om huruvida ansvar och befogenheter följs åt angav mer än tre fjärdedelar av de tillfrågade rektorerna på fristående skolor att de ansåg att de gjorde det, medan de kommunala rektorerna upplevde en högre grad av åtskillnad mellan ansvar och befogenheter.<sup>187</sup>

---

<sup>183</sup> SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

<sup>184</sup> Skolinspektionen (2015): *Huvudmannens styrning av grundskolan*.

<sup>185</sup> Ibid.

<sup>186</sup> Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund (2021): *Rektorernas olika förutsättningar. 700 högstadierektorer om en alltmer uppdelad skola*.

<sup>187</sup> SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

### 5.4.3 Uppföljning och analys av kunskapsresultat är ett problemområde

Tydliga roller och fungerande kommunikation är två förutsättningar för ett fungerande kvalitetsarbete. Andra viktiga komponenter är metoder för att mäta och följa skolans resultat samt tid och kompetens för att analysera resultaten och utforma relevanta insatser. Alla dessa delar kan utgöra utmaningar för huvudmännen. Fler än nio av tio kommuner i Skolinspektionens regelbundna tillsyn 2009–2013 fick kritik för att de inte planerade, följde upp och utvecklade sina verksamheter systematiskt och kontinuerligt. Enligt tillsynen hade huvudmännen ofta inte en tillräcklig bild av vilken kvalitet som utbildningen höll och vilka behov eleverna och skolorna hade. Huvudmannen missade ofta att följa upp måluppfyllelsen i vissa ämnen i de årskurser i grundskolan där betyg inte sätts. För vissa verksamheter, som de olika skolformerna inom särskolan och sfi, kunde huvudmannen helt sakna uppföljning av kunskapsresultaten.<sup>188</sup> Styrning och utveckling har också under senare år varit ett område där en stor andel huvudmän har brister vid den regelbundna tillsynen. Bristerna består av såväl uppföljning och dokumentation som analys och genomförande av nödvändiga utvecklingsåtgärder.<sup>189</sup>

#### Huvudmän följer upp verksamheten på olika sätt

Huvudmän följer upp verksamheten med olika metoder. Skolverkets kartläggning av systematiskt kvalitetsarbete i grundskolan 2020 visade att nio av tio huvudmän hade regelbundna dialoger med verksamheterna, sju av tio samlade in skriftlig dokumentation samt fyra av tio gjorde regelbundna besök i verksamheterna och följde dem genom digitala uppföljningssystem. Andelarna var över lag högre bland kommunala huvudmän än bland enskilda huvudmän. Det är också vanligt att huvudmännen använder enkäter till vårdnadshavare för att bedöma kvaliteten i verksamheten, även om det enligt Skolverket kan ifrågasättas om vårdnadshavare har den insyn i verksamheten som krävs för att bedöma utbildningens kvalitet.<sup>190</sup>

<sup>188</sup> Skolinspektionen (2014): *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*.

<sup>189</sup> Skolinspektionens statistik över regelbunden tillsyn.

<sup>190</sup> Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.



## Analysen av resultaten är en stor utmaning

Skolverkets kartläggning av det systematiska kvalitetsarbetet i grundskolan visade att huvudmännen ofta är kritiska till sin egen förmåga att analysera resultat och aktiviteter. Enligt huvudmännen varierar också enheternas förmåga att analysera sina resultat. Enheterna kan redovisa olika kvantitativa mått men inte alltid analysera hur den egna undervisningen bidrar till lärande och måluppfyllelse. Varierande kvalitet i underlagen från enheterna kan påverka likvärdigheten, om det innebär att huvudmannen saknar rättvisande underlag för att exempelvis fördela resurser utifrån behov.<sup>191</sup> Samtidigt visade Skolverkets kunskapssammanställning om kvalitetsarbetet i grundskolan att både rektorer och huvudmän ibland förklarar kunskapsresultat med den enskilda elevens förutsättningar, snarare än utifrån kvaliteten på skolans ledning och undervisningsmetoder.<sup>192</sup>

Skolinspektionens granskning av kommuners styrning av gymnasieskolan visade att huvudmännen samlade in mycket information på olika sätt. Men analysen saknades i flera fall. Till exempel följde huvudmännen upp utfallet av budget, men det var mindre än hälften av kommunerna som utvärderade hur skolenheterna använde resurserna för att öka måluppfyllelsen.<sup>193</sup>

Brist på tid är en faktor som huvudmännen själva lyfter som en anledning till utebliven analys. Men också behov av ökad kompetens när det gäller analysarbetet.<sup>194</sup> Att analyskompetensen behöver höjas var också en av slutsatserna i ett flerårigt forskningsprojekt kring skolans styrning och ledning. Enligt forskarna kom analysen ofta inte längre än till jämförelser av frekvenser och de såg ett behov av mer utbildning eller rekrytering av kompetens i metod och analys.<sup>195</sup>

---

<sup>191</sup> Ibid.

<sup>192</sup> 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.

<sup>193</sup> Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

<sup>194</sup> Ibid.

<sup>195</sup> Nihlfors, Elisabet & Johansson, Olof (2015): *När nationell policy möter lokala genomförandearenor. Rapport med fakta och kommentarer från ett VR-finansierat forskningsprojekt 2009–2015*.

## Insatser är inte alltid anpassade till skolornas olika behov

Om analysen saknas har huvudmannen inget underlag för att fatta beslut om utvecklingsinsatser baserade på utbildningens resultat.<sup>196</sup> När Skolinspektionen granskade grundskolor som under en längre tid uppvisat låga kunskapsresultat var en iakttagelse att huvudmännen sällan genomförde kraftfulla insatser baserade på en tydlig problembild. Huvudmännen lade ofta ansvaret för skolans utveckling på rektorn men utan att ge rektorerna ett stöd som var utformat efter de behov som fanns på skolan. Vid flera av de granskade skolorna fick rektorn i stort sett samma stöd från huvudmannen som skolor med goda studieresultat, och det var inte tillräckligt för rektorerna. En anledning till den bristande träffsäkerheten i insatserna var frånvaron av en orsaksanalys av skolans resultat.<sup>197</sup> Skolinspektionen kunde också konstatera att trots att brister i undervisningen var den mest återkommande förklaringen till de dåliga resultaten som huvudmän och rektorer lyfte fram, var det bara ett fåtal av de granskade huvudmännen som hade genomfört riktade utvecklingsinsatser för att stärka rektorns arbete med att utveckla undervisningen. Det undervisningsnära utvecklingsarbetet låg i stället helt på rektorn och skolans inre organisation.<sup>198</sup>

Den problembild som Skolinspektionen visar påminner om den som Skolverket iakttagit inom ramen för satsningen Samverkan för bästa skola. Enligt Skolverket finns det ofta brister i hur huvudmannen leder och organiserar det systematiska kvalitetsarbetet. Huvudmännen utgår inte alltid från en analys av skolornas resultat, vilket innebär att deras beslut inte alltid stämmer överens med de behov som finns på respektive skola. En risk är att skolhuvudmannen beslutar om generella utvecklingsinsatser för alla skolor när den enskilda skolan egentligen skulle behöva utveckla något annat.<sup>199</sup>

---

<sup>196</sup> Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

<sup>197</sup> Skolinspektionen (2021): *Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen*.

<sup>198</sup> Ibid.

<sup>199</sup> Skolverket (2018): Kartläggning av huvudmäns arbete med att utveckla den lokala styrningen av skolan. PM 2018-06-05. Dnr 2018:301.

## Uppföljning och analys inom komvux är svår för många huvudmän

Även inom komvux finns brister i huvudmännens uppföljning och analys. Skolinspektionens granskningar och olika utredningar har konstaterat att uppföljning inom komvux är svår för många huvudmän.

### *Huvudmännens uppföljning av komvux har fått kritik*

Att huvudmän behöver utveckla sin uppföljning av komvux har återkommande konstaterats av Skolinspektionen. Exempelvis hade nästan hälften av kommunerna som ingick i Skolinspektionens regelbundna tillsyn 2018 minst en brist inom området styrning och utveckling, och under 2019 fanns brister hos nästan en fjärdedel av kommunerna.<sup>200</sup> Även i de senaste årens kvalitetsgranskningar av komvux har Skolinspektionen påvisat bristande uppföljning.<sup>201</sup> Bristerna består i att det i flera fall saknas underlag för att utvärdera verksamheten, till exempel i form av sammanställningar av betygsresultat och uppföljningar av utbildningens effekter för eleverna. Det finns också en bristande kunskap om orsaker till låga betygsresultat och om varför avbrott sker. Kvalitativ information skulle behöva följas upp i högre utsträckning. Dessutom saknas ofta en analys av den uppföljning som ändå görs.<sup>202</sup> I utredningens kontakter med verksamma inom komvux framkommer att de ser ett behov av att den nationella statistiken för komvux utvecklas så att det finns nationella mått och nyckeltal att jämföra med.

Även KLIVA-utredningen visade på strukturella brister i styrning och ansvarsfördelning för komvux. En stor del av bristerna var kopplade till att huvudmännen inte tog ett tillräckligt stort ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet, särskilt vid entreprenad men

<sup>200</sup> Skolinspektionen (2019): *Regelbunden tillsyn – statistik 2018*. Skolinspektionens statistikrapporter. Dnr 2019:1274. Skolinspektionen: *Statistiktabeller: Regelbunden tillsyn 2019 (övergripande)*. [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 2022-06-06).

<sup>201</sup> I dessa kvalitetsgranskningar har komvux som särskild utbildning inte ingått.

<sup>202</sup> Skolinspektionen (2009): *Ingen aning utan uppföljning – hur 20 kommuner följer upp sin vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2009:4. Skolinspektionen (2011): *Andamålsenlighet och resultat i svenskundervisningen för invandrare*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2011:6. Skolinspektionen (2012): *Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*. Granskning. Dnr 2011:5237. Skolinspektionen (2015): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:02. Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2018:6993. Skolinspektionen (2021): *Studieavbrott i kommunal vuxenutbildning*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2020:6278.

också vid egen regi. De strukturella bristerna som fanns inom det systematiska kvalitetsarbetet medförde att de nationella målen generellt sett hade lägre styrkraft inom komvux än i övriga skolformer.<sup>203</sup>

Uppföljningen av utbildning på entreprenad är något som särskilt behöver förbättras och här är variationerna mellan kommuner stora. Detta beskrivs mer i avsnitt 5.4.5.

### *Komvux tenderar att hamna i skymundan*

Huvudmännen följer ofta inte upp komvux i samma utsträckning som vissa andra skolformer, vilket gör att komvux tenderar att hamna i skymundan. Enligt Skolinspektionen har huvudmän som ansvarar för flera skolformer ofta fokus på exempelvis grundskolan i sin styrning och uppföljning. En konsekvens av detta, som Skolinspektionen lyfter, är att skolformer som huvudmän inte fokuserar på riskerar att åsidosättas eller nedprioriteras.<sup>204</sup>

Ofta hamnar ansvaret för uppföljning och utvärdering av komvux hos rektorn, något som Skolinspektionen har konstaterat i sina granskningar. Information från uppföljningen och utvärderingen förs inte vidare på ett systematiskt sätt, vilket medför att nästa nivå inte har inblick i hur verksamheten faktiskt fungerar.<sup>205</sup>

#### **5.4.4 Stora och små huvudmän arbetar på olika sätt**

Det finns inget självklart samband mellan huvudmannens storlek och hur väl styrning och ledning fungerar. Däremot kan storleken påverka hur man arbetar.

<sup>203</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>204</sup> Skolinspektionen: *Årsrapport 2018 – Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*. Dnr 2018:8449. Skolinspektionen: *Årsrapport 2019 – Skillnader i skolans arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*. Dnr 2020:2478. Skolinspektionen (2021): *Studieavbrott i kommunal vuxenutbildning*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2020:6278.

<sup>205</sup> Skolinspektionen (2012): *Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*. Granskning. Dnr 2011:5237. Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2018:6993.

## Stora huvudmän är mer systematiska men mindre närvarande i verksamheten

Skolverkets kartläggning av det systematiska kvalitetsarbetet i grundskolan visade att större huvudmän över lag använde fler metoder för att följa upp elevernas resultat i förhållande till de nationella målen än medelstora och små huvudmän. En förklaring är att större huvudmän i högre utsträckning kan ha formaliserade rutiner och kommunikationsvägar. Däremot var det mindre vanligt att de större huvudmännen gjorde besök i verksamheterna eller engagerade lärarna i dialogen.<sup>206</sup>

Större huvudmän erbjöd också mer stöd till sina rektorer i kvalitetsarbetet. De kommunala huvudmän som Skolverket intervjuade inom ramen för granskningen hade alla stödfunktioner såsom utbildningsstrateger, utvecklingsledare och lektorer.<sup>207</sup>

Att större huvudmän erbjuder fler stödfunktioner än de som har mindre verksamheter var också en av slutsatserna från Skolverkets kunskapssammanställning om kvalitetsarbete i grundskolan.<sup>208</sup> Små huvudmän, både kommuner och enskilda, har i stället större behov av att kunna vända sig till en professionell instans eller statlig myndighet för stöd.<sup>209</sup>

Samtidigt visade Skolverkets kartläggning att många huvudmän uppfattar att rektorerna vill ha mer stöd. Bland kommunala huvudmän uppgav en tredjedel att majoriteten av rektorerna efterfrågar mer stöd i det systematiska kvalitetsarbetet. Bland de enskilda huvudmännen var andelen något lägre, omkring en femtedel.<sup>210</sup>

Stora huvudmän bedömde sina egna och sina enheters utvecklingsbehov som betydligt större än vad små huvudmän gjorde. Det kan bero på att de mindre huvudmännen har bättre förutsättningar för analys eftersom de ofta har direkt kunskap om sin verksamhet och vad som påverkar den. Men resultatet kan också bero på att de

---

<sup>206</sup> Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.

<sup>207</sup> Ibid.

<sup>208</sup> 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.

<sup>209</sup> Ibid.

<sup>210</sup> Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.

stora huvudmännen har en högre analyskapacitet och lättare inser vidden av sina utmaningar.<sup>211</sup>

Stora enskilda huvudmän har ofta ett fokus på resultatuppföljning och analys. Det har både Skolinspektionen och Skolverket uppmärksammat i sina olika undersökningar. Bland de stora kommunerna är bilden mer blandad och beror på hur medvetet respektive huvudman arbetar med sin uppföljning.<sup>212</sup>

### Små huvudmän arbetar mer informellt

Mindre huvudmän använder i större utsträckning olika typer av informella sätt att både följa upp verksamheten och ge stöd till rektorn. Många små, enskilda huvudmän har bara en skola och huvudmannen och rektorn kan vara en och samma person. Att ansvaret för verksamheten vilar på ett fåtal personer kan i vissa fall underlätta ansvarsfördelningen, men det kan också försvåra när huvudmannen inte har gjort klart hur ansvar och rollfördelning ska se ut.<sup>213</sup>

Att leda sitt kvalitetsarbete med egen närvaro och kunskap om skolans arbete kan fungera bra för en liten enhet, men det är samtidigt sårbart eftersom det så starkt bygger på individerna som leder skolan vid en given tidpunkt.<sup>214</sup> Om uppföljningen inte dokumenteras kan värdefull kunskap försvinna vid personalbyten och det blir svårare att arbeta långsiktigt.<sup>215</sup>

### Statens stöd är inte anpassat till huvudmännens olika behov

Skolverket erbjuder olika typer av stöd till huvudmän i deras systematiska kvalitetsarbete. Enligt myndighetens egen kartläggning anser en majoritet av huvudmännen att Skolverkets stöd fyller deras behov. Men det finns skillnader mellan huvudmän, där framför allt de små huvudmännen uppfattar att Skolverket i alltför stor utsträckning utgår från normen om en relativt stor grundskolehuvudman.

---

<sup>211</sup> Ibid.

<sup>212</sup> Skolinspektionen (2015): *Huvudmannens styrning av grundskolan*.

<sup>213</sup> 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.

<sup>214</sup> Skolinspektionen (2015) *Huvudmäns styrning av grundskolan*.

<sup>215</sup> Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.

De små huvudmännen använder också Skolverkets material i mindre utsträckning.<sup>216</sup>

#### **5.4.5 Utbildning på entreprenad ställer särskilda krav på huvudmännens kapacitet och kompetens**

Inom komvux är det vanligt att lägga ut utbildning på entreprenad. För att den utbildning som läggs ut på entreprenad ska vara av hög kvalitet krävs att huvudmännen har kapacitet och kompetens för att upprätta avtal samt stödja och kontrollera den enskilda utbildningsanordnaren under avtalsperioden. Det finns flera utmaningar när utbildningen läggs ut på entreprenad. Vissa problem inom komvux kan härledas till just entreprenadförhållandet och svårigheter som kommunerna upplever med upphandlingen av utbildning.

#### **Det krävs en god kompetens för att lägga ut utbildning på entreprenad**

Att lägga ut utbildning på entreprenad är en lång process som kräver särskild kompetens, bland annat om regelverket kring upphandling. Återkommande beskrivs det att upphandling av utbildning kräver en annan kompetens än att erbjuda utbildning i egen regi. Upphandlande kommuner behöver veta hur förfrågningsunderlag ska utformas, specificera krav och följa upp de avtal som sedan skrivs. Kommunerna kan själva bestämma om de vill lägga ut utbildning på entreprenad, hur mycket utbildning som ska läggas ut och hur det ska göras. Detta medför att det finns en variation i hur upphandlingsprocessen utformas i olika kommuner, hur kvalitet definieras och vilka krav som ska gälla.<sup>217</sup>

Enligt KLIVA-utredningen behövs en god beställarkompetens hos de huvudmän som har verksamhet på entreprenad. Huvudmännen behöver teckna avtal utifrån sina aktuella behov men också undvika inlåsningseffekter som hindrar att anordnaren kan tillhandahålla utbildning om behoven och målgrupperna förändras. De behöver ock-

---

<sup>216</sup> Ibid.

<sup>217</sup> Holmqvist, Diana, Fejes, Andreas & Nylander, Erik (2021): Auctioning out education: On exogenous privatisation through public procurement. I: *European Educational Research Journal*, 20(1). Fejes, Andreas m.fl. (2021): *Komvux som marknad*. I: Fejes, Andreas, Muhrman, Karolina & Nyström, Sofia (red.). *Om vuxenutbildning och vuxnas studier – en grundbok*. Studentlitteratur.

så kunna göra väl underbyggda val utifrån exempelvis vilka ersättningsmodeller som ska tillämpas och hur modellerna behöver följas upp. Utöver att göra ett gott förarbete behöver huvudmännen skapa goda förutsättningar för samarbete under avtalsperioden.<sup>218</sup>

I sin avhandling om upphandling inom komvux skriver Diana Holmqvist att komplexiteten i verksamheten ökar med ett entreprenadsystem. Det beror på att personer med kompetens inom utbildning och personer med kunskap om marknad och ekonomi behöver samarbeta kring upphandlingen. Slutsatsen blir att det är mindre troligt att de lokalt ansvariga personerna är väl rustade för uppgiften.<sup>219</sup>

### *Upphandlingarna överklagas ofta*

Processen att upphandla utbildning inom komvux är komplex och upphandlingarna överklagas ofta. Fejes och Holmqvist beskriver att antalet överklaganden för varje upphandling har ökat sedan systemet infördes i slutet av 1990-talet. För att undvika överklaganden har kommunerna bland annat blivit mer detaljerade i sina förfrågningsunderlag. Intentionerna är att få bästa möjliga kvalitet till lägsta möjliga pris, men upphandling innebär ofta att priserna pressas. De priser som de enskilda utbildningsanordnarna erbjuder kan skilja sig mycket åt och det är i praktiken de anbud som erbjuder det lägsta priset som vinner upphandlingen.<sup>220</sup>

Att upphandlingar överklagas verkar, enligt Fejes med flera, framför allt vara ett problem i medelstora och större kommuner där konkurrensen mellan företag är större. Överklagandena blir kostsamma för kommuner och tar tid vilket leder till att utbildningar inte kan starta enligt plan.<sup>221</sup> Eftersom det inte är ovanligt att ett tilldelningsbeslut vid en upphandling överprövas, kan avtal inte tecknas. I praktiken blir det elevernas utbildning som påverkas.

<sup>218</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>219</sup> Holmqvist, Diana (2022): *Adult Education at Auction. On Tendering-Based Procurement and Valuation in Swedish Municipal Adult Education*. Linköpings Universitet.

<sup>220</sup> Fejes, Andreas & Holmqvist, Diana (2019): *Komvux som marknad*. I: Dahlstedt, Magnus & Fejes, Andreas (red.). *Skolan, marknaden och framtiden*. Studentlitteratur.

<sup>221</sup> Fejes, Andreas m.fl. (2021): *Komvux som marknad*. I: Fejes, Andreas, Muhrman, Karolina & Nyström, Sofia (red.). *Om vuxenutbildning och vuxnas studier – en grundbok*. Studentlitteratur.



*Utöver upphandling använder kommuner också auktorisation*

För att komma ifrån den komplexa upphandlingsprocessen med begränsade avtalsperioder har flera kommuner valt att försöka skapa mer långsiktighet genom att använda ett valfrihetssystem där enskilda utbildningsanordnare auktoriseras. Fejes med flera beskriver att auktorisation började användas under 2010-talet. Alla enskilda utbildningsanordnare som uppfyller kommunens uppställda krav får i ett sådant system erbjuda kurser inom komvux och de kan ansluta sig till systemet kontinuerligt. Kommunen överläter sedan till eleverna att välja utbildningsanordnare.

Vid auktorisation behöver varje kommun själv besluta om vilka kriterier de enskilda utbildningsanordnarna behöver uppfylla för att bli auktoriserade. Detta skiljer sig från förfarandet inom grund- och gymnasieskolan där det är staten som avgör vilka fristående skolor som får etablera sig utifrån vissa premisser.<sup>222</sup> Per Andersson och Karolina Muhrman pekar i sin forskning på svårigheter vid ett auktorisationssystem. När kommunen inte kan neka en enskild utbildningsanordnare som uppnår auktorisationsvillkoren att erbjuda utbildning kan många anordnare erbjuda samma kurser. Detta leder till att vissa enskilda utbildningsanordnare kan ha få elever och att det blir konkurrens om eleverna. Vid en sådan överetablering finns en risk att enskilda utbildningsanordnare går i konkurs.<sup>223</sup> Detta kan i sin tur drabba de enskilda eleverna.

*Rättsläget är oklart när det gäller både upphandling och auktorisation*

För att kunna lägga ut utbildning på entreprenad, oavsett vilken modell som huvudmannen väljer, krävs juridisk kompetens. Samtidigt är rättsläget inte klargjort i alla delar. Det gäller såväl upphandling som auktorisation.

Utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad bedömde att det inte finns någon skyldighet att upphandla utbildning inom bland annat komvux. Enligt utredningen kan komvux anses vara en sådan icke-ekonomisk tjänst

---

<sup>222</sup> Ibid.

<sup>223</sup> Andersson, Per & Muhrman, Karolina (2021): Marketisation of adult education in Sweden. *Journal of Adult and Continuing Education* 2021, Vol. 0(0).

av allmänt intresse, som har undantagits från EU:s upphandlingsdirektiv och därmed inte behöver upphandlas enligt EU-rätten.<sup>224</sup>

I den efterföljande propositionen gjorde regeringen däremot en annan bedömning. Enligt regeringen bör tolkningen av EU-rätten avgöras i rättstillämpningen. Innan frågan har prövats rättsligt menade regeringen alltså att det är svårt att avgöra om utbildning måste upphandlas eller inte.<sup>225</sup>

KLIVA-utredningen konstaterade att rättsläget under en längre tid har betraktats som osäkert. Det har gjorts olika bedömningar av om utbildning inom komvux måste upphandlas eller inte, och de auktorisationsbaserade valfrihetssystem som flera kommuner använder saknar uttryckligt rättsligt stöd i den svenska lagstiftningen. KLIVA-utredningen valde därför att ta in ett rättsutlåtande från professorn i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet Olle Lundin. Enligt utlåtandet är det upphandlingsrättsliga regelverket med största sannolikhet tillämpligt på komvux. Dessutom framgår av utlåtandet att det är både möjligt och önskvärt att auktorisation och liknande valfrihetssystem inom komvux får en tydlig författningsreglering.<sup>226</sup>

### *Små kommuner har större svårigheter kopplat till entreprenad*

För mindre kommuner är det en särskilt stor utmaning att lägga ut utbildningen på entreprenad. I små kommuner saknas ofta resurser för att upphandla och följa upp utbildningen. Men det kan också vara svårt att få enskilda utbildningsanordnare att lämna anbud när elevantalet är litet.<sup>227</sup>

Fejes och Holmqvist bekräftar bilden att storstadskommuner får fler anbud medan mindre kommuner kan ha svårt att få in några anbud alls.<sup>228</sup> Holmqvist beskriver att små kommuner och kommuner där mindre resurser avsätts till utbildningen kan ha svårt att erbjuda en kvalitativ utbildning jämfört med mer välbärgade kommuner. Kom-

---

<sup>224</sup> SOU 2017:44 *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*.

<sup>225</sup> Prop. 2019/20:127 *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad*.

<sup>226</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>227</sup> Skolverket (2019): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildningen 2019*.

<sup>228</sup> Fejes, Andreas & Holmqvist, Diana (2019): *Komvux som marknad*. I: Dahlstedt, Magnus & Fejes, Anderas (red.). *Skolan, marknaden och framtiden*. Studentlitteratur.

muner med större resurser har bättre förutsättningar att genomföra mer attraktiva upphandlingar och erbjuda en högre ersättning.<sup>229</sup>

*Betygsrätten används ibland som en förutsättning för entreprenad*

Ett verktyg som allt oftare används som en del i upphandlingen av komvux på entreprenad är att kräva att den enskilda utbildningsanordnaren har betygsrätt. Det innebär att den enskilda utbildningsanordnaren fått tillstånd från Skolinspektionen att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg. Komvuxutredningen föreslog bland annat att betygsrätt skulle vara ett villkor för att kunna överlämna uppgifter inom komvux på entreprenad.<sup>230</sup> KLIVA-utredningen gjorde däremot 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>231</sup>

## Avtalen stödjer inte alltid en kvalitativ utbildning

Avtalen mellan en huvudman och en enskild utbildningsanordnare blir styrande för hur utbildningen bedrivs. Huvudmannen behöver därför utforma avtalen så att de stödjer en kvalitativ utbildning.

Avtalens utformning skiljer sig åt från kommun till kommun, vilket kan vara ett problem i sig. För Skolinspektionen kan det försvåra att följa upp utbildning utifrån olika avtal för olika kommuner. Enligt Skolverket kan enskilda utbildningsanordnare ha svårt att följa avtal med olika huvudmän samtidigt, eftersom villkoren ser olika ut. De olika avtalen kan också förhindra att elever ges en likvärdig utbildning.<sup>232</sup>

Kvaliteten i avtalen har dessutom kritiserats. I granskningar har Skolinspektionen konstaterat att avtalen ofta är allmänt hållna och inte ger stöd för styrning och uppföljning av utbildningen. Inte heller anges kvalitetskrav i tillräcklig omfattning. Olika granskningar har

<sup>229</sup> Holmqvist, Diana (2022): *Adult Education at Auction. On Tendering-Based Procurement and Valuation in Swedish Municipal Adult Education*. Linköpings Universitet.

<sup>230</sup> SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

<sup>231</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>232</sup> Skolverket (2020): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildningen 2020*.

också visat att huvudmannen i vissa fall inte har kännedom om när ett avtal upprättats eller vilka krav som ställts. Det förekommer även att avtal slutits vid en upphandlingsenhet, utan att rektorn med pedagogisk kompetens och förståelse för utbildningsformen involverats.<sup>233</sup>

Det är, enligt Valfärdsutredningen, en utmaning att formulera styrningen i avtal. En risk är att krav på kvalitet formuleras alltför juridiskt och byråkratiskt. Det är visserligen möjligt att ställa vissa struktur- och processkrav, exempelvis vad gäller personalens formella kompetens och olika former av rutiner. Men många andra kvalitetsaspekter är svårare att fånga. Under en avtalsperiod är huvudmannens möjlighet att styra verksamheten begränsad till vad som framgår av avtalet.<sup>234</sup>

Beroende på hur avtalen är formulerade kan det alltså vara svårt för huvudmännen att styra och utveckla utbildningen. I stället kan det bli en diskussion om vad som står i avtalet och inte. Enligt KLIVA-utredningen är det inte ovanligt att det primära styrdokumentet för den enskilda utbildningsanordnaren blir upphandlingsunderlaget och inte skollagen och andra skolförfattningar.<sup>235</sup>

### Det finns behov av att stärka huvudmannens styrning och uppföljning av utbildning på entreprenad

Kommunerna har ett ansvar att kontrollera och följa upp verksamhet som är utlagd på entreprenad.<sup>236</sup> När det gäller uppföljningen av komvux på entreprenad är variationerna mellan kommuner stora. Komvux-utredningen pekar på att kommunerna inte klarar av denna omfattande uppföljningsskyldighet.<sup>237</sup> Ju fler enskilda utbildningsanordnare en huvudman har utbildning hos desto mer omfattande blir också uppföljningsskyldigheten. Särskilt när det gäller ett auktorisations-system är det vanligt att utbildning bedrivs hos många enskilda utbildningsanordnare. Vissa kommuner har personer anställda för att endast följa upp utbildning på entreprenad, medan andra ger detta ansvar till rektorn. Det förekommer också att flera kommuner tillsammans kan granska och följa upp utbildningen på entreprenad.

<sup>233</sup> Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2018:6993. Skolinspektionen (2015): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:02.

<sup>234</sup> SOU 2017:38 *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*.

<sup>235</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>236</sup> 10 kap. 8 § kommunallagen.

<sup>237</sup> SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

Andersson och Muhrman lyfter i sin forskning att många kommuner inte har vidtagit några specifika åtgärder utifrån sitt uppföljningsarbete, trots att många rektorer vittnar om att det finns kvalitetsproblem och till och med fusk hos vissa enskilda utbildningsanordnare. En förklaring som lyfts är att det är svårt att få en överblick över de kurser som bedrivs på entreprenad och därmed garantera en god kvalitet i dem. Specifikt lyfts att det är svårt att följa upp klagomål från elever och fusk med betygssättning. När åtgärder vidtas utifrån kvalitetsbrister kan de handla om att upprätta handlingsplaner, utfärda böter, avbryta antagning eller säga upp avtalet. Det händer också att kommuner väljer att i stället erbjuda kurserna i egen regi.<sup>238</sup>

Att det finns behov av att stärka uppföljningen av utbildning på entreprenad är något som också Skolinspektionen har konstaterat. Enligt myndigheten verkar många huvudmän inte ha övervägt hur uppföljningen behöver utformas för att säkerställa en ändamålsenlig styrning av utbildningen på entreprenad.<sup>239</sup>

## 5.5 Huvudmännens organisering av utbildningen och den dagliga driften

Skolans författningar reglerar bara delvis hur utbildningen ska organiseras och drivas. Utrymmet för lokala lösningar är stort. Den faktiska organiseringen av utbildningen varierar därför både mellan huvudmän och mellan olika delar av utbildningen. Det innebär samtidigt att även elevernas tillgång till olika funktioner och kompetenser inom ramen för utbildningen kan variera.

I detta avsnitt redogör utredningen för hur huvudmännen har organiserat driften av utbildningen och hur den fungerar i olika avseenden. Den dagliga driften av utbildningen innefattar alla beslut som huvudmannen, skolledningen, lärarna och den övriga personalen behöver fatta på en vardaglig basis för att hantera verksamheten och de behov som uppstår. Men fokus i vår framställning ligger på huvudmannens ansvar och beslut. Vid ett eventuellt förstatligande skulle staten ta över huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux från kommunerna. Redogörelsen är därför i första hand inriktad på

<sup>238</sup> Andersson, Per & Muhrman, Karolina (2021): Marketisation of adult education in Sweden. *Journal of Adult and Continuing Education* 2021, Vol. 0(0).

<sup>239</sup> Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad*. Tematisk kvalitetsgranskning. Rapport Dnr 2018:6993.

de kommunala huvudmännen, men vissa delar är generella för alla huvudmän. Möjligheten till relevanta jämförelser mellan olika typer av huvudmän påverkas dock av att tillgängliga data inte alltid gör skillnad mellan olika typer av huvudmän.

### 5.5.1 Den dagliga driften omfattar hela skolans verksamhet

Som tidigare nämnts är skolans kärnverksamhet undervisning. Men inom den dagliga driften ryms också andra delar av utbildningen som ska bidra till att skapa förutsättningar för undervisningen samt för elevernas lärande och måluppfyllelse. Det ska finnas ändamålsenliga lokaler, det ska finnas material till undervisningen, personalens löner ska betalas ut, det ska finnas scheman och en tjänstefördelning för lärarna, eleverna ska få skolmåltider, skolan ska vara trygg, föräldrarna ska få svar på sina frågor, det ska göras utredningar om elevers behov av särskilt stöd, det ska finnas vikarier när personal är sjuka eller deltar i kompetensutveckling och så vidare. Den dagliga driften handlar alltså om mer än att genomföra undervisningen.<sup>240</sup>

### 5.5.2 Den dagliga driften utgår från undervisningen

Verksamheten i skolan utgår från undervisningen och mötet mellan lärare och elev. Övriga aktiviteter och processer ska skapa förutsättningar för undervisning, lärande och utveckling. Den närmare utformningen av undervisningen är ett ansvar för läraren. Men det sätt på vilket huvudmannen organiserar utbildningen får också betydelse för undervisningen.

### Lärarna uppfattar att de har fått mindre tid för undervisningsrelaterade uppgifter

När Skolverket 2012 kartlade grundskolläraarnas yrkesvardag tog arbetet med undervisningsprocessen i genomsnitt cirka 60 procent av lärarnas totala arbetstid. Att genomföra undervisning var den arbetsuppgift som lärarna rapporterade att de använde mest tid till, i genom-

---

<sup>240</sup> SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

snitt 34 procent av arbetstiden. Planering av undervisningen samt bedömning och dokumentation av elevers kunskapsutveckling tog enligt lärarna i genomsnitt drygt 10 procent vardera av den totala tiden. Återkoppling tog i genomsnitt 3 procent av lärarnas tid.<sup>241</sup> Lärare vid kommunala skolor använde mindre tid till undervisningsprocessen än sina kolleger vid fristående skolor. Skillnaden var i genomsnitt 3 procentenheter.<sup>242</sup> I jämförelse med andra länder lägger svenska lärare också en mindre del av sin tid på undervisning (se vidare avsnitt 7.3.5).<sup>243</sup>

### Minskad administration ska frigöra tid för undervisningsprocessen

En stor del av diskussionen om lärarnas uppdrag handlar om hur mer tid kan frigöras för undervisningsrelaterade uppgifter, främst genom att minska administrationen. Det administrativa arbetet uppfattas av lärarna som det största arbetsmiljöproblemet i skolan.<sup>244</sup> Flera utredningar har under det senaste decenniet haft i uppdrag att föreslå hur lärarnas administration ska kunna minska och vissa förändringar har också gjorts i regelverket.<sup>245</sup> Detta beskriver utredningen i avsnitt 7.3.5.

### Avlastande personal ska ge mer tid till undervisningsrelaterade uppgifter

Samtidigt som kraven på lärarna har ökat har det också uppstått en brist på utbildade lärare. Ett sätt att hantera bristen och värna lärarnas undervisning är att förstärka skolans organisation med personal som avlastar lärarna från andra uppgifter. På senare år har det även

<sup>241</sup> Skolverket (2013): *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*.

<sup>242</sup> Skolverket (2015): *Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av "Lärarnas yrkesvardag"*.

<sup>243</sup> Skolverket (2018): *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 1*.

<sup>244</sup> Lärarnas Riksförbund (2021): *Lärare på bristningsgränsen. Lärarnas Riksförbunds arbetsmiljöundersökning 2021*.

<sup>245</sup> Se t.ex. Ds 2013:23 *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner*. SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*. Statskontoret (2020): *Klagomålshanteringen i skolan – Förslag till ett mer ändamålsenligt system*. 2020:21.

införts riktade statsbidrag till skolan avsedda för denna typ av personalförstärkningar.<sup>246</sup>

En kartläggning av läraravlastande personal i kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor 2018 visade att skolorna anställt cirka 9 000 personer för sådana arbetsuppgifter. I genomsnitt fanns 1,25 tjänster på varje grundskola och 2,06 tjänster på varje gymnasieskola som var anställda för att avlasta lärarna. Vissa yrkesgrupper hade ett elevfokus, exempelvis elevassistenter som gav stöd till elever i klassrummet. Andra grupper hade yrkestitlar som var tydligare inriktade mot att avlasta lärare, till exempel lärarassistenter och mentorer. En stor del av den avlastande personalens arbetsuppgifter handlar om att hantera social problematik och skapa trygghet i skolan. Andra uppgifter riktar sig mer mot att ge enskilda elever eller grupper av elever stöd i undervisningen. De avlastande tjänsterna kan även hantera administrativa arbetsuppgifter samt uppgifter som innebär att kommunicera med vårdnadshavare och myndigheter.<sup>247</sup>

Enligt en granskning från Skolinspektionen uppfattar lärare att arbetet från läraravlastande personal bidrar till att lärarna kan fokusera mer på arbete kopplat till undervisningen (se vidare avsnitt 7.3.5).<sup>248</sup>

## Rektorer har ont om tid för sitt pedagogiska ledarskap

Rektorn leder och samordnar det pedagogiska arbetet. Men rektorernas förmåga och förutsättningar att utöva detta pedagogiska ledarskap har länge ifrågasatts. Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet konstaterade att staten har haft ambitionen att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap under flera decennier men utan att nå fram. Ett återkommande bekymmer har varit rektorernas arbetsbelastning och administrativa börda.

När samma utredning studerade hur rektorer använder sin tid var det tydligt att en betydande del av rektorernas arbete handlar om att vara en kommunal tjänsteperson och hantera skolenhetens administration. De arbetsuppgifter som mer aktivt och i en snävare be-

<sup>246</sup> Förordningen (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser, förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling och förordningen (2019:551) om statsbidrag för anställning av lärarassistenter.

<sup>247</sup> Lindqvist, Per m.fl. (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.

<sup>248</sup> Skolinspektionen (2021): *Läraravlastande tjänster. Fokus på grundskolans årskurs 7–9*.



märkelse stödjer elevers lärande och det som sker i barngrupper och klassrum utgjorde en mindre del av rektorns arbete.<sup>249</sup>

Det finns också en uppfattning bland rektorer att det administrativa arbetet har tryckts nedåt i skolororganisationen, från kommunernas förvaltningar till skolnivån. Det innebär att rektorernas arbetsbörda har ökat och att tiden till det pedagogiska ledarskapet har minskat.<sup>250</sup>

## Rektorer behöver huvudmannens stöd

I skollagen från 2010 tydliggjordes rektorns ansvar för sin organisation. Det är rektorn som genom sin ledning och samordning av det pedagogiska arbetet beslutar om enhetens inre organisation och fattar de beslut som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen och andra författningar.<sup>251</sup>

Rektorerna har behov av stöd från huvudmannen för att kunna utföra sitt uppdrag. Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet undersökte hur huvudmannens stöd till rektorerna hade utvecklats i och med införandet av den nya skollagen. Drygt 60 procent av huvudmännen, representerade av chefer och ordföranden med ansvar för skolan, uppgav att de hade gjort förändringar i syfte att underlätta rektorernas arbete. Men bara hälften så stor andel av kommunernas rektorer, drygt 30 procent, upplevde att förändringarna var gjorda i syfte att underlätta för dem. En anledning till diskrepansen var att det organisatoriska stödet till rektorn främst hade förstärkts på förvaltningsnivå. Enligt rektorerna hade det i vissa fall lett till mer arbete för rektorn i form av rapporteringskrav och tidskrävande möten. Rektorerna ville i stället ha en förstärkning av det organisatoriska stödet vid skolenheten.<sup>252</sup>

I ett forskningsprojekt om skolledares arbetsmiljö var ett av resultaten att många rektorer var nöjda med de stödfunktioner som finns på huvudmannanivå, men att de önskade mer service och mindre kontroll från dessa funktioner. Enligt rektorerna fanns det ekonomiavdelningar, personalavdelningar och kvalitetsavdelningar som var mer inriktade på att data ska levereras in till avdelningarna, än att fungera som stöd för olika typer av analyser av exempelvis elevresul-

---

<sup>249</sup> SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

<sup>250</sup> Lärarförbundet (2014): *Låt skolledare fokusera på att vara skolledare*.

<sup>251</sup> Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

<sup>252</sup> SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

tat, ekonomi, frånvaro eller annat som rektorer behöver för att leda och styra sin verksamhet.<sup>253</sup>

### **5.5.3 Funktioner och kompetenser inom utbildningen kan organiseras både lokalt och centralt**

Förutom undervisning inrymmer som tidigare nämnts den dagliga driften andra delar av utbildningen. Skolans författningar reglerar vilka funktioner och kompetenser som ska finnas inom ramen för utbildningen, men ger stort utrymme för huvudmannen och rektorn att bestämma hur utbildningen ska organiseras. Hur exempelvis elevhälsan, måltidsverksamheten och studie- och yrkesvägledningen är organiserad varierar därför mellan olika huvudmän.

#### **Stora delar av den dagliga driften av utbildningen hanteras av verksamheten på enheten, men olika centrala funktioner är vanliga**

Rektorn ansvarar för att organisera verksamheten på skolenheten och för att utveckla utbildningen. Det innebär att stora delar av den dagliga driften är rektorns ansvar. Rektorn leder och samordnar det pedagogiska arbetet. Men även studie- och yrkesvägledning och delar av elevhälsan är ofta placerad på enheten under ledning av rektorn, liksom frågor om lärverktyg och skolbibliotek.

Samtidigt förekommer det att huvudmän samlar kompetens centralt i gemensamma funktioner som flera skolor kan utnyttja, exempelvis inom elevhälsa och studie- och yrkesvägledning. Det är även vanligt med en kombination av funktioner på central nivå och skolnivå. En variant är att en medarbetare har sin anställning centralt i kommunen, men att tjänsten är förlagd till och delad mellan flera mindre skolor, som var och en är för liten för att bära en heltidstjänst.

---

<sup>253</sup> 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.

## Central elevhälsa och köp av tjänster inom elevhälsan är förhållandevis vanligt inom grund- och gymnasieskolan

Inom elevhälsan är det förhållandevis vanligt med centralt anställd personal som arbetar mot flera grund- eller gymnasieskolor. Det gäller i synnerhet den vårdgivande personalen.

I Sveriges Kommuner och Regioners uppföljningar av hur elevhälsan var organiserad i de kommunala grundskolorna 2021 angav 76 procent av kommunerna att de hade centralt anställda skolsköterskor. 74 procent uppgav att detsamma gällde skolpsykologer och 65 procent att det gällde kuratorer.<sup>254</sup> I samtliga fall innebar det en ökning jämfört med motsvarande andelar 2018.<sup>255</sup> I 45 procent av kommunerna fanns det också centralt anställda skolläkare. Skolsköterskor var också anställda av skolorna, något som förekom i 27 procent av kommunerna. Däremot var det ovanligt att psykologerna var anställda av skolorna och när det gällde skolläkarna förekom det inte alls.<sup>256</sup>

Den pedagogiska personalen finns ofta på skolan. Specialpedagoger fanns anställda både centralt (i 56 procent av kommunerna) och på skolorna (i 79 procent av kommunerna). Speciallärare var däremot nästan alltid anställda på skolorna (i 93 procent av kommunerna).<sup>257</sup>

Skolläkare och psykologer är yrkesgrupper som inte alltid finns anställda inom elevhälsan på vare sig enhets- eller huvudmannanivån, utan som kommunen eller skolan köper tjänstetimmar av. Över hälften av kommunerna (55 procent) köpte tjänstetimmar av skolläkare och lite mer än en femtedel (22 procent) köpte tjänstetimmar av psykologer 2021.

I mindre kommuner är det vanligare att elevhälsopersonalen är centralt anställd. Möjligheterna att anställa och erbjuda heltidstjänster kan skilja sig åt bland annat beroende på kommunens och skolornas storlek. Geografiska avstånd och många små skolor påverkar hur tjänsterna behöver utformas.<sup>258</sup>

---

<sup>254</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2021*.

<sup>255</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2018*.

<sup>256</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2021*.

<sup>257</sup> Ibid.

<sup>258</sup> Ibid.

Köp av tjänstetimmar är särskilt vanligt i mindre städer och tätorter och i landsbygdskommuner.<sup>259</sup> När Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven genomförde en enkätundersökning till kommuner om köp av tjänstetimmar 2019 fann man att kommunala huvudmän köpt in timmar motsvarande 20 årsarbetskrafter skolläkare, 13 årsarbetskrafter skolsköterskor, 26 årsarbetskrafter psykologer och 2 årsarbetskrafter kuratorer.<sup>260</sup>

### **Elevhälsa inom komvux är inte reglerad och organiseras på olika sätt**

Inom komvux får huvudmannen anordna elevhälsa för sina elever men är inte skyldig att göra det.<sup>261</sup> Därmed skiljer det sig åt mellan huvudmän om, och på vilket sätt, detta görs.

En del huvudmän har samlat stödresurser inom elevhälsa eller stödteam, där det kan finnas specialpedagoger samt studie- och yrkesvägledare men även studiecoacher, kuratorer, modersmålsstödjare, studiehandledare och andra stödfunktioner utifrån behov som finns hos eleverna inom komvux. Ett annat exempel är att det finns en studieverkstad eller studiehall dit olika resurser är kopplade för att ge elever extra stöd. Ytterligare exempel är när komvux och en arbetsmarknadsenhet inom en kommun eller Arbetsförmedlingen samarbetar med gemensamma stödinsatser för att vuxna som står långt från arbetsmarknaden ska komma i studier eller arbete.<sup>262</sup> Det förekommer också att flera kommuner samarbetar kring stödverksamhet eller samlar den i ett lärcentrum.

### **Studie- och yrkesvägledning finns ofta på skolan, men central vägledning blir vanligare**

Studie- och yrkesvägledare har traditionellt sett varit anställda på den enskilda skolan. Men under de senaste decennierna har utvecklingen gått mot en samlad, central vägledning. Utredningen om en utveck-

---

<sup>259</sup> Ibid.

<sup>260</sup> SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsor arbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*.

<sup>261</sup> 2 kap. 26 § skollagen.

<sup>262</sup> Skolverket (2020): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2020*. Skolverket (2021): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2021*.

lad studie- och yrkesvägledning identifierade i sitt arbete tre organisatoriska huvudspår för studie- och yrkesvägledningen:

1. Vägledarna är samlade i en central förvaltningsorganisation, exempelvis i ett vägledningscentrum, med en egen chef.
2. Vägledarna är anställda på en eller flera skolor med skolornas rektorer som chefer.
3. Vägledarna köps in som konsulter, ofta från bemanningsföretag.<sup>263</sup>

Utbildningsutskottet kartlade studie- och yrkesvägledningen i grund- och gymnasieskolan 2017. Den vanligaste organisationsformen var då att studie- och yrkesvägledaren var anställd av rektorn på skolan, 38 procent av de 4 000 tillfrågade grundskole- och gymnasierektorererna angav detta. 18 procent av rektorerna svarade att huvudmannen hade samlat vägledarna centralt och 3 procent att de anlätade studie- och yrkesvägledare via bemanningsföretag vid behov. 17 procent av rektorerna uppgav att studie- och yrkesvägledaren hade en annan anställningsform eller anlätades på något annat sätt. 22 procent av rektorerna svarade att de saknade studie- och yrkesvägledare helt på skolan. Det gällde främst grundskolor med endast årskurs 1–6.<sup>264</sup>

Det har blivit vanligare att en studie- och yrkesvägledare arbetar på flera skolor. Dimensioneringen av studie- och yrkesvägledningen utgår ofta från behoven på högstadiet. När fler skolor organiseras som F–9-skolor och både antalet renodlade högstadieskolor och antalet högstadieelever har blivit färre innebär det att studie- och yrkesvägledarna får färre timmar på varje skola.<sup>265</sup>

## Studie- och yrkesvägledningen inom komvux organiseras på många olika sätt

Inom komvux har en studie- och yrkesvägledare ofta ett brett uppdrag och kan vara involverad i exempelvis antagningsarbete, upprättande och revideringar av individuella studieplaner, olika typer av stöd och motiverande insatser för elever samt samverkan med andra aktörer.

<sup>263</sup> SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

<sup>264</sup> Riksdagens utbildningsutskott (2018): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18:RFR24.

<sup>265</sup> SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

Studie- och yrkesvägledningen i komvux kan vara organiserad på många olika sätt och finnas antingen hos den enskilda utbildningsanordnaren eller hos huvudmannen, och ibland hos båda två.<sup>266</sup> Vägledningen kan vara placerad i anslutning till undervisningen eller centralt i kommunen. Ibland kan den även vara integrerad med andra kommunala verksamheter, till exempel arbetsmarknadsinsatser. Det förekommer också att personal delas med till exempel gymnasieskolan samt att flera kommuner samarbetar kring studie- och yrkesvägledningen inom komvux.

För elever som läser utbildning via enskilda utbildningsanordnare på entreprenad kan tillgången till studie- och yrkesvägledning se olika ut, beroende på vad som är reglerat i avtal mellan huvudmannen och anordnaren.

I avsnitt 5.5.4 beskrivs vissa brister i studie- och yrkesvägledningen inom komvux.

## Olika organisatoriska lösningar har olika för- och nackdelar

*En central organisation ger professionella miljöer men avstånd till verksamheten och eleverna*

Argumenten för centrala funktioner handlar ofta om möjligheterna att samla kompetens. Enligt en kartläggning från Sveriges Kommuner och Regioner menar kommuner att en central elevhälsa har lättare att locka personal, eftersom personalen får arbeta i ett större team. En centraliserad organisation kan också underlätta kompetensutvecklingsinsatser och göra det lättare att fördela resurser utifrån behov.<sup>267</sup> Det finns också studier som visar att skolläkare och psykologer föredrar en centralt organiserad elevhälsa eftersom det ger bättre möjligheter för den egna professionen.<sup>268</sup> Liknande argument har framförts för en central studie- och yrkesvägledning.<sup>269</sup>

Men centrala organisationsmodeller kan också ha nackdelar. En centralt organiserad elevhälsa innebär att elevhälsans uppdrag och

---

<sup>266</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>267</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2018*.

<sup>268</sup> SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*.

<sup>269</sup> Riksdagens utbildningsutskott (2018): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18:RFR24.

resurser hamnar utanför rektorns ansvar och beslut om skolans inre organisation, något som skolans personal kan uppfatta som en risk.<sup>270</sup>

Liknande risker har påtalats för studie- och yrkesvägledningen. När Skolinspektionen granskade komvux på gymnasial nivå var en av slutsatserna att i kommuner där studie- och yrkesvägledningen var centralt organiserad, och där studie- och yrkesvägledarna hade en annan chef än rektorn, var kontakten med undervisande lärare mindre. Myndigheten såg en risk för bristande samverkan och informationsutbyte mellan professionerna och därmed en förlorad helhetsbild av elevens behov och förutsättningar. Enligt Skolinspektionen kunde det till exempel innebära att eleven inte får något sammanhang i sina studier eller att lärare inte får information om huruvida det finns elever som är i behov av stöd.<sup>271</sup> KLIVA-utredningen menade också att de organisationsmodeller för studie- och yrkesvägledning inom komvux där vägledarfunktionen i huvudsak är centraliserad är de mest problematiska.<sup>272</sup>

### *En lokal organisation är verksamhetsnära men sårbar*

Från rektorers och lärares perspektiv kan en lokal organisation av funktioner och kompetenser vara att föredra. När Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven besökte huvudmän och skolor var tillgänglighet och relationer till elevhälsans personal det som var viktigt för den pedagogiska personalen. Utredningen konstaterade att forskningen inte ger något entydigt svar på vilket sätt att organisera elevhälsan som är det bästa. Däremot var utredningens egen erfarenhet att det fanns ett samband mellan en större tillgång till elevhälsans personal på skolan och fler förebyggande och främjande insatser.<sup>273</sup>

Närheten till verksamheten och till närmaste i chef i form av rektorn lyfte också Vägledningsutredningen fram som en fördel med en lokal organisation för studie- och yrkesvägledningen. Studie- och

<sup>270</sup> SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*

<sup>271</sup> Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2017:10217.

<sup>272</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>273</sup> SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*.

yrkesvägledare som arbetar ute på skolorna får också en bättre inblick i elevernas behov.<sup>274</sup> En utmaning är att det inte alltid går att fylla en tjänst för en studie- och yrkesvägledare på små skolor där behoven av vägledning är mindre. Studie- och yrkesvägledaren får då antingen vara beredd att utföra andra uppgifter på resterande del av tjänsten eller dela sin tjänst mellan olika skolor. Delade tjänster ger enligt studie- och yrkesvägledarna själva sämre förutsättningar att bli en del av arbetsgemenskapen på skolan och fungera som ett bra stöd till övriga medarbetare på skolan.<sup>275</sup>

### *Inhyrd personal ger flexibilitet men sämre långsiktighet*

Att köpa in tjänster i stället för att ha egna anställda kan vara en lösning när det är svårt att rekrytera rätt personal. Det gäller exempelvis vissa kompetenser inom elevhälsan. Men det kan vara svårt att få till ett förebyggande och främjande elevhälsoarbete för en skola som köper in tjänster per timme.<sup>276</sup>

## **5.5.4 Elevernas tillgång till utbildningens olika funktioner och kompetenser varierar mellan huvudmännen**

Oavsett hur utbildningen är organiserad är det huvudmannens ansvar att utbildningens alla delar lever upp till kraven i författningarna. Skollagen reglerar bland annat att elever ska ha tillgång till elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, lärverktyg och skolbibliotek. Däremot är det inte reglerat hur många som ska arbeta i elevhälsan, vilken kompetens som bibliotekarien ska ha eller hur många timmar studie- och yrkesvägledning eleven har rätt till.

En återkommande slutsats när myndigheter, organisationer och offentliga utredningar under de senaste åren har granskat utbildningens olika delar är att elevernas tillgång till de olika funktionerna och kompetenserna varierar mellan huvudmän och skolor. Det gäller såväl kommunala som fristående skolor.

---

<sup>274</sup> SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

<sup>275</sup> Riksdagens utbildningsutskott (2018): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18:RFR24.

<sup>276</sup> SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*.



En annan återkommande slutsats i olika utredningar och rapporter är att utbildningens olika delar inte är integrerade med varandra och inte heller omfattas av det systematiska kvalitetsarbetet. Därför motsvarar de inte heller alltid elevernas behov.

### Tillgången till elevhälsans kompetenser varierar

Elevernas, lärarnas och rektorernas tillgång till elevhälsans kompetenser är olika på olika kommunala skolor. Det framgick av Sveriges Kommuner och Regioners granskning 2018. På en del små skolor fanns vissa av elevhälsans yrkesgrupper fysiskt på plats endast vissa dagar i veckan och ibland enbart varannan vecka. Det var inte alltid möjligt att ha alla kompetenser placerade på varje skola och då fanns de i stället i centralorten, vilket försvårade arbetet för elevhälsans professioner.<sup>277</sup> I motsvarande undersökning 2021 svarade lite fler än hälften av kommunerna att elevhälsans kvalitet var i stort sett är lika bra på alla skolor. Det var också en förhållandevis stor andel av kommunerna som angav att kvaliteten varierade relativt mycket mellan skolorna, 39 procent. Den andelen hade ökat jämfört med undersökningen 2018.<sup>278</sup>

I en granskning av elevhälsans hälsofrämjande arbete 2015 kunde Skolinspektionen se att tillgången till elevhälsa var otillräcklig i flertalet av de granskade skolorna. Skolornas förebyggande och hälsofrämjande arbete initierades och genomfördes ofta av lärare, utan medverkan av elevhälsans personal. Psykolog saknades också ofta helt i arbetet med förebyggande och hälsofrämjande insatser.<sup>279</sup>

Enligt Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har elevhälsan svårt att dels hitta ett fungerande tvärprofessionellt samarbete inom elevhälsoteamet, dels hitta sätt att involvera och samarbeta med alla på skolan i det hälsofrämjande arbetet. Samtidigt som elevhälsans personal upplever sig ensam och som en separat del av verksamheten upplever lärare att de inte kan få den hjälp de behöver av elevhälsan.<sup>280</sup> Många rektorer tycker också att det är svårt att styra och leda elevhälsans arbete, eftersom det är en komplex och

<sup>277</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2018*.

<sup>278</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2021*.

<sup>279</sup> Skolinspektionen (2015): *Elevhälsa: Elevers behov och skolans insatser*. Granskningsrapport 2015:05.

<sup>280</sup> SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*.

multiprofessionell organisation som även regleras av annan lagstiftning än skollagstiftningen. Konsekvensen blir att elevhälsan inte integreras i skolans utvecklingsarbete.<sup>281</sup>

### Tillgången till stödfunktioner inom komvux varierar

Som tidigare nämnts omfattas komvux inte av skollagens krav på elevhälsa eller särskilt stöd. Men behoven finns ändå. Inom komvux med sin heterogena målgrupp har många elever behov av olika former av stöd och individuella anpassningar, både inför och under studierna.

Det finns stora brister på specialpedagogisk kompetens inom komvux, något som Komvuxutredningen visade. Enligt utredningen har stödbehovet inom komvux ökat i och med att målgruppen förändrats. Till exempel har allt fler elever bland annat neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, psykisk ohälsa och tidigare skolmisslyckanden bakom sig. För att kunna tillgodose målgruppernas behov bedömde Komvuxutredningen att kommunerna i högre grad behöver tillhandahålla sådant stöd.<sup>282</sup>

Utredningen fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning lyfte också behoven av ett stärkt stöd inom komvux på grund av den förändrade målgruppen. Dessutom pekade de på den bristande likvärdigheten i tillgången till stöd och elevhälsa.<sup>283</sup> Även Skolverket delar denna bild utifrån sina kontakter med huvudmän inom komvux.<sup>284</sup> Specialpedagogiska skolmyndigheten beskriver också att tillgången till stöd för elever inom komvux varierar mellan olika kommuner, i synnerhet för elever med funktionsnedsättning.<sup>285</sup>

Sammantaget finns det ingen tydlig nationell heltäckande bild av hur stödet inom komvux ser ut eller hur vanliga olika typer av stödfunktioner är. För att få en bättre bild av hur elevhälsa och stödverksamhet organiseras inom komvux och vilka behov som finns har Skolverket ett pågående regeringsuppdrag att kartlägga detta. Uppdraget

<sup>281</sup> Skolverket (2016): *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa*.

<sup>282</sup> SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

<sup>283</sup> SOU 2022:34 *I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning*.

<sup>284</sup> Skolverket (2020): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2020*. Skolverket (2021): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2021*. Skolverket (2022): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2022 – En lägesbild av utvecklingen inom komvux*.

<sup>285</sup> Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014): *Att studera som vuxen med funktionsnedsättning – En fördjupad studie av studerandes erfarenheter*.

ska redovisas senast den 15 mars 2023.<sup>286</sup> Regeringen har också tillsatt en utredning som bland annat ska analysera vilka åtgärder, till exempel förbättrad tillgång till stöd, som kan få fler elever att nå målen med sin utbildning i komvux.<sup>287</sup>

## Styrningen av studie- och yrkesvägledningen är svag

Studie- och yrkesvägledningen är ett annat område där granskningar funnit omfattande skillnader mellan huvudmän och skolor. En av slutsatserna i Utbildningsutskottets uppföljning av studie- och yrkesvägledningen i grund- och gymnasieskolan 2017 var att det fanns en stor variation när det gällde omfattningen och kvaliteten på den studie- och yrkesvägledning som eleverna får. En viktig förklaring enligt utskottet var huvudmännens och rektorernas varierande kunskaper och engagemang i frågor som gäller studie- och yrkesvägledning. Det påverkar sättet på vilket de styr verksamheten lokalt.<sup>288</sup>

Att det finns brister i styrningen har också framkommit i andra studier. Skolinspektionen har pekat på att styrningen och ledningen av studie- och yrkesvägledningen är svag. Huvudmannen lämnar över ansvaret för vägledningen till rektorn som i sin tur lämnar vidare till vägledaren.<sup>289</sup> Enligt Vägledningsutredningen fungerar inte formerna för att kartlägga elevernas behov tillfredställande, vilket leder till att vägledningen inte motsvarar elevernas varierande behov.<sup>290</sup> Studier från Lärarnas Riksförbund har visat att studie- och yrkesvägledningen ofta ligger utanför det systematiska kvalitetsarbetet vilket leder till att resultat inte följs upp och utvärderas. Studie- och yrkesvägledare uppfattar inte heller att rektorn tar ansvar och ger förutsättningar för att studie- och yrkesvägledningen ska vara hela skolans ansvar.<sup>291</sup>

För att stärka studie- och yrkesvägledningen i skolväsendet och bidra till att fler elever får möjlighet att göra väl övervägda utbildnings- och yrkesval har Skolverket 2020 fått i uppdrag att se över

<sup>286</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk. U2020/06271 (delvis), U2021/01369 (delvis), U2021/02806 m.fl.

<sup>287</sup> Dir. 2022:84 *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna*.

<sup>288</sup> Riksdagens utbildningsutskott (2018): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18:RFR24.

<sup>289</sup> Skolinspektionen (2013): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan*. Rapport 2013:5.

<sup>290</sup> SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

<sup>291</sup> 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*.

och utveckla befintliga digitala verktyg för studie- och yrkesvägledning. Vid genomförandet av uppdraget ska Skolverket inhämta kunskaper och erfarenheter från Arbetsförmedlingen och andra relevanta aktörer. Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2024.<sup>292</sup>

### Det finns brister i studie- och yrkesvägledningen inom komvux

Inom komvux finns det brister i studie- och yrkesvägledningen, vad gäller både tillgång och kvalitet. Det här har flera tidigare utredningar berört.

- Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning konstaterade att det saknas en nationell bild av hur studie- och yrkesvägledningen inom komvux fungerar i praktiken samtidigt som det finns brister i tillgången till studie- och yrkesvägledning.<sup>293</sup>
- GRUV-utredningen konstaterade att det fanns stora skillnader mellan olika kommuner i tillgång till och organisation av studie- och yrkesvägledningen.<sup>294</sup>
- När det gäller komvux som särskild utbildning drog Komvux-utredningen liknande slutsatser om att studie- och yrkesvägledning av personal som har kompetens att möta elever med utvecklingsstörning<sup>295</sup> varierar stort mellan kommunerna.<sup>296</sup>
- KLIVA-utredningen beskrev bland annat brister i huvudmännens organisation av studie- och yrkesvägledningen inom komvux, vikten av ett strategiskt arbete med studie- och yrkesvägledning i kommunerna samt risker med en centraliserad studie- och yrkesvägledning (se även avsnitt 5.5.3).<sup>297</sup>

---

<sup>292</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk. U2017/02303/S (delvis), U2019/00162/S, U2019/01553/S m.fl.

<sup>293</sup> SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

<sup>294</sup> SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*.

<sup>295</sup> Den 2 juli 2023 ersätts uttrycket utvecklingsstörning av intellektuell funktionsnedsättning.

<sup>296</sup> SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

<sup>297</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

## Det finns en bristande tillgång till och utnyttjande av skolbibliotek

Eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska enligt skollagen ha tillgång till skolbibliotek.<sup>298</sup> Men långt ifrån alla elever har ett bibliotek på sin skola.

Enligt den nationella biblioteksstatistiken fanns det 891 enskilda skolbibliotek som hade minst 20 timmars avsatt bemanning per vecka år 2019. 817 av skolbiblioteken fanns på kommunala grund- och gymnasieskolor och 73 fanns på fristående skolor.<sup>299</sup> Totalt gick 556 000 elever i grundskolan och gymnasieskolan på skolor som hade tillgång till något av de 891 skolbiblioteken med minst halvtidsbemanning.<sup>300</sup> Det ska jämföras med det totala antalet elever i grund- och gymnasieskolan var fler än 1 440 000 läsåret 2019/2020.<sup>301</sup>

I 84 kommuner saknades det helt enskilda skolbibliotek som var minst halvtidsbemannade. I 50 av dessa kommuner rapporterade folkbiblioteken att det fanns integrerade folk- och skolbibliotek. Det innebär att 34 kommuner saknade både halvtidsbemannade enskilda skolbibliotek och integrerade folk- och skolbibliotek.<sup>302</sup>

Ställt i förhållande till antalet skolenheter var de kommunala gymnasieskolorna bäst försörjda med bibliotek, med i genomsnitt 1 skolbibliotek per 4 skolenheter. De fristående grundskolorna hade den lägsta bibliotekstätheten, med 1 skolbibliotek på 20 skolenheter.<sup>303</sup> Skillnaderna i tillgång till bibliotek avspeglar sig i Skolverkets attitydundersökningar där både elever och lärare i kommunala skolor uttrycker att de är mer nöjda med skolbiblioteket än motsvarande grupper i fristående skolor.<sup>304</sup>

### *Skolbiblioteken är inte integrerade i det pedagogiska arbetet*

Skolinspektionen granskade 2018 skolbiblioteken som pedagogisk resurs. En av slutsatserna var att det fanns en stor variation mellan de granskade skolorna när det gällde såväl beståndet av böcker och

<sup>298</sup> 2 kap. 36 § skollagen.

<sup>299</sup> Kungliga biblioteket. *Bibliotek 2019. Offentligt finansierade bibliotek*. Sveriges officiella statistik.

<sup>300</sup> SOU 2021:3 *Skolbibliotek för bildning och utbildning*.

<sup>301</sup> Skolverket: Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2019/20.

<sup>302</sup> Kungliga biblioteket. *Bibliotek 2019. Offentligt finansierade bibliotek*. Sveriges officiella statistik.

<sup>303</sup> Beräknat utifrån Skolverkets statistik över antalet elever och skolenheter. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2019/2000.

<sup>304</sup> Skolverket (2019): *Attityder till skolan 2018*.

media som vilken utbildning skolbibliotekarien hade, skolbibliotekariens anställningsgrad och avsatt tid för arbete med skolbiblioteket.

Granskningen visade också att skolbiblioteken i låg utsträckning var en integrerad del av skolornas pedagogiska arbete. Rektorn tog oftast ansvar för skolbibliotekets fysiska förutsättningar som lokaler, mediebestånd och bemanning. Men rektorn tog inte på samma sätt ansvar för att skolbiblioteket skulle vara en integrerad del av skolans hela pedagogiska verksamhet.<sup>305</sup>

### Skillnaderna är stora i satsningar på läromedel

Elevers rätt till böcker och andra lärverktyg är reglerad i skollagen.<sup>306</sup> Men det finns stora skillnader mellan huvudmän när det gäller inköp av läromedel.

Kommunernas totala inköp av läromedel 2019 uppgick enligt Läromedelsföretagens statistik till 717 706 000 kronor. Enligt Läromedelsföretagens beräkningar innebär det att kostnaderna för läromedelsinköp i genomsnitt utgjorde 0,6 procent av kommunernas kostnader för grundskolan. Räknat per elev kostade kommunernas inköp av läromedel 2019 i genomsnitt 660 kronor. Men bakom dessa siffror gömmer sig en betydande variation mellan kommuner, från som lägst 144 kronor per elev till som högst 2 691 kronor per elev.

När Läromedelsförfattarna i samarbete med Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet och elevorganisationerna undersökte hur läromedelssituationen såg ut var det bara en av tio lärare som ansåg att de kunde köpa in alla läromedel de behövde. Var femte tillfrågad lärare svarade att de inte kunde köpa in det mest nödvändiga. Rektorerna var över lag mer positiva till skolans möjligheter att fylla behoven av läromedel. Men även rektorer såg begränsningar av möjligheterna att köpa in läromedel, först och främst på grund av bristande ekonomiska förutsättningar.<sup>307</sup>

Skolinspektionen granskade under 2020 läromedelsstrategier med fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9. En slutsats från granskningen var att det i praktiken ofta är lärarna som ansvarar för att välja ut och kvalitetssäkra läromedel. Samtidigt uppgav många lärare

<sup>305</sup> Skolinspektionen (2018): *Skolbiblioteket som pedagogisk resurs*.

<sup>306</sup> 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 §, 15 kap. 17 §, 18 kap. 17 § och 20 kap. 7 § skollagen.

<sup>307</sup> Läromedelsförfattarna (2020): *Rätten till kunskap. En rapport om läromedelssituationen i Sverige*.

att de inte hinner med detta uppdrag. Skolinspektionen såg en risk i att rektorerna inte i tillräcklig utsträckning ger lärare förutsättningar att kvalitetssäkra läromedel. En konsekvens av en mindre aktiv styrning kan vara att kvalitetssäkringen av läromedel blir personberoende och därmed av varierande kvalitet. I slutändan finns det enligt myndigheten en risk att elever inte möter en likvärdig utbildning av hög kvalitet.<sup>308</sup>

### **Förslag har lämnats om starkare reglering av utbildningens olika funktioner samt om utveckling av personalen**

Utredningar som har identifierat brister i driften av utbildningens olika delar har ofta landat i förslag om en tydligare styrning och starkare reglering och i vissa fall ett ökat statligt ansvarstagande för delar av verksamheten. Andra prioriterade insatser rör utbildning och utveckling av personalen, något som också kommunerna efterlyser.

#### *Starkare reglering av elevernas rätt*

I flera fall har offentliga utredningar dragit slutsatsen att de stora skillnaderna mellan huvudmän och skolor när det gäller tillgången till och kvaliteten i utbildningens olika delar beror på att den nationella styrningen är för svag. Utredningarna har därför lagt förslag om tydligare reglering för att säkra likvärdig tillgång till utbildningens olika delar.

Det gäller exempelvis Vägledningsutredningen som ville se ett förtydligande av elevers tillgång till individuell karriärvägledning och tydligare krav på att individuell karriärvägledning ska erbjudas vid vissa tillfällen.<sup>309</sup> Utredningen fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning har också föreslagit att elevernas tillgång till studie- och yrkesvägledning ska stärkas, bland annat genom att tydliggöra tillgången till studie- och yrkesvägledning, hur arbetet ska bedrivas och att vägledningen ska vara en del av skolans systematiska kvalitetsarbete. Utredningen har dessutom föreslagit en skyldighet att erbjuda elever som lämnar gymnasieskolan utan att ha nått examen och

<sup>308</sup> Skolinspektionen (2021): *Kvalitetssäkring och val av läromedel. Fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9.*

<sup>309</sup> SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*

samtliga elever som lämnar gymnasiesärskolan ett avslutande vägledningssamtal.<sup>310</sup>

Även Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel föreslog tydligare definitioner av både skolbibliotek och läromedel i skollagen. Därutöver ville utredningen att det skulle framgå av skollagen att skolbibliotek i första hand ska finnas på skolenheten och att de ska vara bemannade.<sup>311</sup>

### *Insatser för att utbilda och utveckla personal*

En annan förklaring till elevers bristande tillgång till skolans olika kompetenser är att det råder brist på personal med rätt kompetens och hård konkurrens mellan huvudmän och mellan skolan och andra verksamheter. Det gäller exempelvis elevhälsan, där det har blivit svårare för kommunerna att rekrytera en del av de kompetenser och yrkesgrupper som det enligt skollagen ska finnas tillgång till. Flest vakanser återfinns bland specialpedagoger och psykologer. De främsta orsakerna är, enligt kommunerna, dels att tillgången till utbildade personer inom dessa yrkesgrupper är för låg, dels konkurrensen mellan kommunerna. Särskilt svårt att rekrytera kompetens har glesbygdsskolor och skolor i socioekonomiskt utsatta områden.<sup>312</sup>

Enligt Sveriges Kommuner och Regioner är den viktigaste satsningen från staten för att förbättra elevhälsan att införa statliga kompetensutvecklingssatsningar så att skolan bättre kan möta elevers olika behov och förutsättningar.<sup>313</sup> Kommunerna ser också ett behov av att staten utbildar fler av de yrkesgrupper som ingår i elevhälsan.<sup>314</sup>

Ett annat område där det råder kompetensbrist är studie- och yrkesvägledningen. Läsåret 2020/2021 fanns det 1 095 tjänstgörande studie- och yrkesvägledare i den svenska grundskolan, vilket motsvarade 741 heltidstjänster. Av dem hade 73 procent en studie- och yrkesvägledarutbildning. I gymnasieskolan tjänstgjorde 1 015 studie- och yrkesvägledare, motsvarande 723 heltidstjänster. 84 procent hade

<sup>310</sup> SOU 2022:34 *I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning*.

<sup>311</sup> SOU 2021:3 *Skolbibliotek för bildning och utbildning*.

<sup>312</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2021*.

<sup>313</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2018*.

<sup>314</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2021*.



en studie- och yrkesvägledarutbildning.<sup>315</sup> För att öka tillgången på utbildade studie- och yrkesvägledare föreslog Vägledningsutredningen dels fler platser på studie- och yrkesvägledarprogrammen, dels kompetensutvecklingsinsatser för skolans olika professioner.<sup>316</sup>

På liknande sätt föreslog Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel ett utökat antal utbildningsplatser inom biblioteks- och informationsvetenskap, eftersom det råder brist på personer med examen inom detta område.<sup>317</sup>

### **5.5.5 Inom komvux är samverkan med olika aktörer en central del av driften av verksamheten**

Inom komvux rör organiseringen av utbildningen inte bara huvudmannens egen verksamhet. En central del av driften av komvux handlar om att samverka med olika aktörer. Skolformens olika syften förutsätter samverkan med bland annat företrädare för arbetslivet. Samtidigt berör komvux flera politikområden – utbildning, arbetsmarknad, integration och näringsliv – och har alltmer blivit ett verktyg för att hantera olika samhällsutmaningar. Även här krävs samverkan.

### **Samverkan med Arbetsförmedlingen är omfattande och viktig men samtidigt utmanande**

Komvux och Arbetsförmedlingen har på många sätt samma målgrupp, till exempel personer som står långt från arbetsmarknaden eller nyanlända som omfattas av etableringsprogrammet. Därför behöver samverkan med Arbetsförmedlingen vara utvecklad och omfattande. Denna samverkan är även till stora delar reglerad.

- När det gäller komvux i sfi finns ett krav i skollagen att huvudmannen i samarbete med Arbetsförmedlingen ska verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och kan kombinera sin utbildning i svenska med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning.<sup>318</sup>

<sup>315</sup> Skolverket. Sveriges officiella statistik. Grundskolan Personal Riksnivå. Tabell 6B: Studie- och yrkesvägledare, speciallärare och specialpedagoger läsåren 2011/12–2020/21. Skolverket. Sveriges officiella statistik. Gymnasieskola Personal Riksnivå. Tabell 6B: Studie- och yrkesvägledare läsåren 2011/12–2020/21.

<sup>316</sup> Ibid.

<sup>317</sup> SOU 2021:3 *Skolbibliotek för bildning och utbildning*.

<sup>318</sup> 20 kap. 25 § skollagen.

- Inom etableringsprogrammet hänvisas de individer som omfattas av den så kallade utbildningsplikten av Arbetsförmedlingen att ansöka till utbildning inom bland annat komvux.<sup>319</sup>
- Inom statsbidraget för regionalt yrkesvux finns även ett krav på att utbildningsutbudet ska planeras efter samråd med Arbetsförmedlingen.<sup>320</sup>

Arbetsförmedlingen anordnar arbetsmarknadsutbildningar som till sitt innehåll kan ligga nära yrkesutbildningar inom komvux. Båda utbildningsformerna syftar ibland till arbete inom samma yrkesområden vilket innebär att de behöver anpassas efter de kompetenskrav som ställs. Vid planering och dimensionering av yrkesutbildning inom komvux behöver därför även hänsyn tas till Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar, och vice versa. Relationen mellan yrkesutbildningar inom komvux och Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar har tagits upp i flera olika sammanhang.<sup>321</sup> Även här krävs en utvecklad samverkan på flera nivåer för att utbildningarna ska komplettera varandra snarare än att konkurrera.

Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen lyfts i flera sammanhang som problematisk och utmanande.<sup>322</sup> Det pågår därför flera insatser som ska underlätta och förbättra samverkan. Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua), Skolverket samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är några av de inblandade aktörerna, vid sidan av kommunerna och Arbetsförmedlingen.<sup>323</sup> Arbetsförmedlingen har även i uppdrag att bland annat samverka med

<sup>319</sup> Lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>320</sup> 20 § punkten 4 b förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

<sup>321</sup> Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2018): *Behov av utveckling för att motverka önskad överlappning mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux*. Dnr Af-2018/0039 5057. SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*. Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Yrkesutbildning i Sverige – Arbetsmarknadsutbildningens roll i utbildningssystemet*. SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Almega Utbildningsföretagen (2022): *Yrkesutbildningen i Sverige*.  
<sup>322</sup> Se t.ex. 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*. Delegationen för unga och nyanlända till arbete: *Årsrapport 2021*. Skolverket (2021): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2021*. Skolverket (2022): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2022 – En lägesbild av utvecklingen inom komvux*.

<sup>323</sup> Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2021): *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete – Återrapport*. Delegationen för unga och nyanlända till arbete: *Årsrapport 2021*. Skolverket (2019): *Redovisning av Skolverkets och Arbetsförmedlingens gemensamma uppdrag om insatser för bättre samverkan*. Arbetsförmedlingen och Skolverket (2021): *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergång till studier i kommunal vuxenutbildning*.

kommuner om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten på såväl strategisk som operativ nivå. Arbetsförmedlingen ska också underlätta och bistå i samarbetet mellan kommuner och fristående aktörer.<sup>324</sup>

### Samverkan med regioner har blivit alltmer framträdande

På senare år har regionerna blivit allt viktigare som den aktör som har ett regionalt utvecklingsansvar i länet eller länen.<sup>325</sup> Flera statliga satsningar har inkluderat regionerna som samverkanspart till komvux. Till exempel finns det ett krav kopplat till statsbidraget för regionalt yrkesvux att de samverkande kommunerna ska planera sitt utbud efter samråd med den regionalt utvecklingsansvariga aktören.<sup>326</sup> När det gäller statsbidraget för lärcentrum ska Skolverket vid sin fördelning av bidraget ta hänsyn till om samråd har skett med den regionalt utvecklingsansvariga aktören.<sup>327</sup> Tillväxtverket har haft ett uppdrag under perioden 2018–2021 att stödja de regionala utvecklingsansvariga aktörernas arbete med kompetensförsörjning till arbetslivet, bland annat inom tre utpekade fokusområden:

- Medverka i planeringen av utbud och inriktning för regionalt yrkesvux inom komvux.
- Bidra till etablering av lärcentrum.
- Bidra till att etablera effektiva strukturer för validering på regional nivå.<sup>328</sup>

Samverkan mellan regionalt utvecklingsansvariga aktörer och komvux håller på att utvecklas. Vanliga samverkansformer är olika nätverk, samverkansgrupper och träffar där olika aktörer ingår, till exempel chefer och rektorer för komvux, branschföreträdare samt myndig-

<sup>324</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen, A2021/02394, A2021/02331, A2018/00242 m.fl.

<sup>325</sup> Samtliga regioner har sedan den 1 januari 2020 det regionala utvecklingsansvaret, vilket bland annat innefattar regionala utvecklings-, tillväxt- och kompetensförsörjningsfrågor.

<sup>326</sup> 20 § punkten 4 a förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

<sup>327</sup> 5 § punkten 4 förordningen om statsbidrag för lärcentrum.

<sup>328</sup> Tillväxtverket (2022): *Slutrapport av uppdraget att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2021*. N2017/07839/RTS.

heter. Den här typen av samverkan äger rum i samtliga regioner, men ser olika ut till sin utformning och omfattning.<sup>329</sup>

Genom den proposition som beslutats av riksdagen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning kommer regionernas roll i kompetensförsörjningen till arbetslivet att stärkas ytterligare. En grunduppgift i det regionala utvecklingsansvaret ska vara att bedöma regionens kompetensbehov inom privat och offentlig sektor på både kort och lång sikt.<sup>330</sup> Detta kommer att möjliggöra en bättre matchning mellan utbildningen och arbetsmarknadens behov.

### Samverkan med arbetslivet är viktig inom komvux

Komvux har fått en allt viktigare roll för kompetensförsörjningen till arbetslivet. Det förutsätter en nära samverkan med branscher och arbetsgivare. Samverkan handlar såväl om att planera och organisera utbildning i enlighet med det som efterfrågas på arbetsmarknaden, som om att till exempel tillhandahålla apl-platser och följa upp utbildning. Inom statsbidraget för regionalt yrkesvux finns dessutom ett krav på yrkesråd som ett forum för samråd mellan företrädare för utbildningen och arbetslivet. Yrkesrådet ska bland annat medverka till att utveckla samverkan mellan utbildning och arbetsliv samt bidra till ett lärande i arbetslivet med hög kvalitet.<sup>331</sup>

För komvux i sfi anger skollagen att utbildningen ska kunna kombineras med förvärvsarbete. Dessutom anges att huvudmannen ska samråda med berörd arbetsgivare och den lokala arbetstagarorganisationen som arbetsgivaren är bunden till genom kollektivavtal. Samrådet ska handla om arbetstagarens deltagande i utbildningen och utbildningens förläggning.<sup>332</sup>

Skolverket beskriver att det finns ett stort behov av att utveckla samarbetet mellan kommuner och arbetsgivare när det gäller att anordna yrkesutbildningar, utbildningarnas innehåll samt genomförandet av apl och lärlingsutbildning.<sup>333</sup>

<sup>329</sup> Tillväxtverket (2022): *Slutrapport av uppdraget att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2021*. N2017/07839/RTS. Tillväxtverket (2020): *Regionalt tillväxtarbete 2019 – Insatser och resultat under det gångna året*. Rapport 0322.

<sup>330</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

<sup>331</sup> 17–18 §§ förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

<sup>332</sup> 20 kap. 26–27 §§ skollagen.

<sup>333</sup> Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Skolverket (2022): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2022 – En lägesbild av utvecklingen inom komvux*.

### 5.5.6 Skolans lokaler och måltider hanteras ofta gemensamt för kommunen

Flera av de frågor som rör organisationen och den dagliga driften av utbildningen återkommer även inom andra delar av den kommunala verksamheten. De hanteras därför också ofta gemensamt för hela kommunen. Det gäller exempelvis den strategiskt viktiga lokalfrågan, men även skolmåltiderna.

#### Lokalförsörjningen är en viktig strategisk fråga för kommunen

Lokalerna är den näst största kostnadsposten för skolan, efter undervisningen. Lokalförsörjningen är i regel inte ett ansvar för den enskilda skolan utan en viktig kommunstrategisk fråga.

Det finns i huvudsak tre organisationsformer för kommunal fastighetsförvaltning. Förvaltningen av fastigheterna kan skötas av

- verksamheten
- en anslagsfinansierad fastighetsenhet
- en hyresfinansierad fastighetsenhet.

Enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är den tredje varianten den mest framträdande. Skolförvaltningen hyr då sina lokaler av kommunens fastighetsenhet som förvaltar skolorna. Särskilt större kommuner har valt att bolagisera fastighetsbeståndet. Kommunen hyr då lokalerna av det kommunala fastighetsbolaget. Utöver flexibilitet ska hyressituationen även ge hyresgästen incitament till ett effektivt och resurssnålt användande vid anpassning av ytan efter det egna behovet. Dessutom syftar internhyressystemet till att ge en överblick av kommunens samlade lokalkostnader och av hur lokalerna nyttjas.<sup>334</sup>

Kommuner kan bygga och äga sina lokaler själva eller hyra lokaler av ett privat fastighetsbolag. Det förstnämnda dominerar. Men någon statistik på fördelningen mellan ägda och hyrda verksamhetslokaler i kommunerna finns inte.

---

<sup>334</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Internhyra. Rätt incitament för effektiva lokaler*.

En variant som har uppmärksammats på senare år är att kommuner säljer sina lokaler till ett fastighetsbolag för att få in kapital, och sedan hyr samma lokaler av den nya fastighetsägaren.<sup>335</sup> SKR har i en rapport identifierat och analyserat olika typer av finansieringsformer för kommunernas verksamhetslokaler. Slutsatsen är att alternativet att äga är mest ekonomiskt fördelaktigt för kommunen på längre sikt. De årliga kostnaderna är lägre och minskar över tid. SKR menar att det därmed behöver finnas andra vinster med att hyra lokalerna, för att kompensera för den skillnad som uppstår till ägaralternativets fördel. Vid kortsiktiga behov för att exempelvis hantera tillfälliga svängningar, är hyresalternativet mer fördelaktigt.<sup>336</sup> Kommunsektorns största kreditgivare, Kommuninvest, har kommit till en liknande slutsats.<sup>337</sup>

### *Kommunerna ser ett behov av underhåll och nybyggnation*

Investeringsbehovet i verksamhetslokaler är en viktig del i kommunens budget- och planeringsarbete. Det handlar om att planera såväl för investeringsutgifter och därmed finansierings- och likviditetsfrågor som för tillkommande drifts- och kapitalkostnader. Utmaningen för den strategiska lokalresursplaneringen är att matcha den framtida demografiska utmaningen med ändamålsenliga lokaler.

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 verksamhetslokalerna är uppförda under perioden 1960–1980. I vissa fall är lokalerna i så dåligt skick att det enda alternativet är rivning.<sup>338</sup>

I Ekonomirapporten för maj 2019 beräknade SKR, baserat på enkätsvar från kommunerna, att det fanns behov av cirka 390 grundskolor och 35 gymnasieskolor bara under åren 2019–2022. Behovet motiveras dels av en ökning av barn i aktuella åldrar, dels av att gamla skolor behöver ersättas eller renoveras.<sup>339</sup>

<sup>335</sup> *Dagens Nyheter* 2021-05-27: "Kritiserade hyresupplägg på frammarsch i kommunerna". [www.dn.se/ekonomi/kritiserade-hyresupplagg-pa-frammarsch-i-kommunerna/](https://www.dn.se/ekonomi/kritiserade-hyresupplagg-pa-frammarsch-i-kommunerna/) (hämtad 2022-02-18).

<sup>336</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Äga eller hyra verksamhetslokaler*.

<sup>337</sup> Kommuninvest (2022): *Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – viktiga överväganden för offentliga aktörer*. Kommuninvest (2021): *Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn?*

<sup>338</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Äga eller hyra verksamhetslokaler*.

<sup>339</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Ekonomirapporten maj 2019*.

## Måltidsverksamheten hanteras ofta gemensamt i kommunen

Vissa delar av skolans verksamhet är inte unika för skolan, utan återkommer även i andra kommunala verksamheter. Det gäller exempelvis måltider, som inte bara serveras inom skolan, utan också inom andra kommunala verksamheter, såsom förskolan och äldreomsorgen. Måltidsverksamheten inom skolan är därför ofta samordnad med övrig måltidsverksamhet i kommunen under en gemensam chef.

Livsmedelsverket kartlade offentliga måltider 2018. 73 procent av de svarande kommunerna angav då att de hade en samlad organisation för måltidsverksamheten inom kommunen medan 20 procent angav att de hade en organisation som var uppdelad på förvaltningar eller liknande. 7 procent angav att de hade en annan lösning, varav flera uppgav att hela måltidsverksamheten låg ute på entreprenad.

I 89 procent av kommunerna fanns det en eller flera måltidschefer eller motsvarande. Måltidschefen är en tjänsteperson med någon form av ansvar för måltiderna i förskola, skola och äldreomsorg. Det vanligaste var att en måltidschef organisatoriskt fanns placerad i en serviceförvaltning. I kommuner som hade flera måltidschefer var dessa placerade på de förvaltningar som ansvarade för förskola och skola respektive äldreomsorg.

Kartläggningen visade också att det var relativt vanligt att det fanns ett tillagningskök på skolan. Men även om många skolor hade ett eget kök skedde planeringen av maten ofta centralt.<sup>340</sup>

### 5.5.7 Digitala lösningar för skolans administration är svåra för huvudmännen att hantera

I den dagliga driften av utbildningen ingår också administration. Administrativt arbete utgör en stor del av arbetstiden för skolans personal. Huvudmän och skolor använder många olika digitala lösningar för att hantera administrationen. Men det är samtidigt ett område som är svårt att hantera för många huvudmän.

---

<sup>340</sup> Livsmedelsverket (2018): *Fakta om offentliga måltider 2018*.

## Skolans personal lägger mycket tid på administration

Inom skolväsendet finns det många anställda som har administration som en huvudsaklig uppgift. Enligt Sveriges Kommuner och Regioners personalstatistik var 2 056 administratörer sysselsatta inom grundskolan och 947 inom gymnasieskolan i november 2020. Till det kommer ytterligare personal som också kan ha administrativa uppgifter, såsom personal som sysslar med ledningsarbete (7 535 anställda i grundskolan och 1 840 i gymnasieskolan) eller handläggare (1 206 respektive 590 anställda).

Men även lärare administrerar. Det finns ingen enhetlig definition av administration. När Skolverket 2012 undersökte lärarnas tidsanvändning var slutsatsen att cirka 13 procent av deras arbetstid gick åt till praktiskt och administrativt arbete, som att

- plocka fram arbetsmaterial, iordningställa lokaler, hantera datorer och kopiera material
- administrera elevfrånvaro, ledighetsansökningar, nationella prov, klasskassor och kontakter med sociala myndigheter
- arrangera föräldramöten, skriva veckobrev, lägga ut information på skolans webbplats samt hantera ”öppna hus”.

En annan definition av administration är att allt arbete som inte direkt hänför till undervisning eller lärande kan räknas som administrativt arbete. Med en sådan definition är det fler uppgifter som kan definieras som administrativa, exempelvis

- individuella utvecklingsplaner
- betygssättning och omdömen
- planering och genomförande av utvecklingssamtal
- hantering av uppgifter om elever och vårdnadshavare
- kommunikation med elever och vårdnadshavare
- planering och schemaläggning
- närvarohantering.



Räknat på detta sätt lade lärarna i Skolverkets undersökning 40 procent av sin tid på administration. För en utförligare beskrivning av lärares och skolledares administrativa arbete se avsnitt 5.5.2 och 7.3.5.

### Brister i administrativa it-system skapar stress

För att hantera olika administrativa processer använder huvudmän och skolor ofta digitala lösningar.

Ett exempel är de digitala lärplattformar som lärare använder för att dokumentera och administrera sitt arbete. Enligt en undersökning från Lärarförbundet använder åtta av tio lärare ett sådant verktyg för att dokumentera elevernas lärande i olika avseenden.<sup>341</sup>

Lärplattformarna syftar till att förbättra elevernas lärande. Men när Lärarförbundet undersökte lärares erfarenhet av lärplattformar fann de att lärarna i stället uppfattade att plattformarna innebar onödigt extraarbete. Lärplattformarna gav inte tillräckligt stöd för elevers lärande samtidigt som de medförde merarbete och tog onödig tid från planeringen av undervisningen. Lärare behövde fortfarande i hög grad föra egen dokumentation och många skulle inte använda plattformarna om de inte var tvungna. Tiden för planering av undervisningen reducerades som en konsekvens av detta.<sup>342</sup>

I en liknande undersökning fann Lärarnas Riksförbund att det bara var en liten andel av lärarna, cirka fyra av tio, som ansåg att digitala lösningar hade förbättrat arbetet med dokumentationen. Endast hälften av lärarna ansåg att arbetet med diverse administrativa arbetsuppgifter förbättrats via digitala lösningar. Nästan 40 procent av lärarna upplevde också att it-supporten på skolan fungerade dåligt.<sup>343</sup> Huvudmän har i en undersökning från Skolverket påtalat att det är svårt att få leverantörer av lärplattformar och andra system att utforma lösningar som fungerar för de olika skolornas specifika behov.<sup>344</sup>

---

<sup>341</sup> Lärarförbundet (2019): *Stör- eller stödfunktion? En rapport om lärplattformar*.

<sup>342</sup> Ibid.

<sup>343</sup> Lärarnas Riksförbund (2020): *Lärarna om digitaliseringen*.

<sup>344</sup> Skolverket (2020): *Huvudmännens arbete med skolans digitalisering*. Rapport 2020:5.

## Det finns önskemål om ökat statligt ansvar för skolans it-lösningar

Det finns en förhållandevis stor samsyn från olika aktörer inom skolan att det behövs en bättre nationell samordning av skolans it-lösningar.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i en överenskom- melse med regeringen åtagit sig att uppmärksamma och genomlysa övergripande behov hos huvudmännen när det gäller digitaliseringen av skolan.<sup>345</sup>

Ett problem som SKR har identifierat är att de olika it-tjänster och läresurser som dagligen används i verksamheterna inte är inter- operabla, det vill säga de kan inte kommunicera med varandra. Data upplevs som inlåsta i olika it-tjänster och informationsflödet fun- gerar inte som det borde. Det skapar frustration och ineffektivitet, och utgör en säkerhetsrisk i skolväsendets administration. Dessutom begränsar det möjligheten att använda data.

Att huvudmännen inte kommer åt verksamhetsdata kan ha olika orsaker, bland annat omoderna avtal med it-leverantörerna och bris- tande kunskap om upphandlingar. Men det kan också vara så att huvudmännen inte ställer krav på leverantörerna utifrån befintliga standarder och integrationslösningar.

Enligt SKR upplevs frågor om interoperabilitet, säkerhet och in- formationsförsörjning som svåra för de flesta huvudmän att sätta sig in i och ta beslut om på egen hand. Det är ett område som enligt SKR kräver samlad expertis, stöd och en tydligare nationell samordning.<sup>346</sup>

Ett större nationellt ansvarstagande efterlystes också av de ut- redare som 2016 på uppdrag av Skolverket undersökte stödet för admi- nistration i skolan. Utredarnas slutsats var att det inte är effektivt att respektive kommun, skola eller lärare själv ska välja verktyg, hantera svåra tekniska frågor och lösa juridiska problem eller integritetspro- blem. Frågor borde i stället hanteras generellt för hela skolväsendet. Det kan handla om att genomföra nationella upphandlingar av system och teknik för att påskynda och underlätta införandet av nya lös- ningar. Det kan också handla om att skolhuvudmännen har riktlinjer och rekommendationer att luta sig mot.<sup>347</sup>

---

<sup>345</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2019): *#skolDigiplan. Nationell handlingsplan för digita- lisering av skolväsendet*.

<sup>346</sup> Ibid.

<sup>347</sup> 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 skol- väsendet*, Dnr U2015/04666/S.

Krav på statliga satsningar har även lyfts fram av lärarnas fackliga företrädare. Lärarnas Riksförbund har efterlyst en nationell satsning på digitala system för skoladministration och lärardokumentation. Enligt Lärarnas Riksförbund är det inte rimligt att olika huvudmän upphandlar egna system. Det är både dyrt och onödigt krångligt med tanke på att lärarna måste lära sig nya system om de byter tjänst.<sup>348</sup>

## Skolverket har ett samordnande uppdrag för skolans digitalisering

Skolverket är sedan februari 2020 sektorsansvarig myndighet för skolans digitalisering. Enligt sin instruktion har Skolverket ett samlat ansvar inom ramen för sitt verksamhetsområde när det gäller de statliga insatserna för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter för ökad måluppfyllelse och likvärdighet, vilket innefattar att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda myndigheter och andra relevanta parter.<sup>349</sup> Myndigheten sammanfattar det själv som att man är ansvarig för att skolväsendet på bästa möjliga sätt ska kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter för ökad måluppfyllelse och likvärdighet.<sup>350</sup> Skolverket har också sedan 2018 haft i uppdrag att arbeta med att främja digitaliseringen inom skolväsendet och med att underlätta för skolor och huvudmän att ta tillvara digitaliseringens möjligheter i undervisning och administration.<sup>351</sup>

För att främja skolväsendets digitalisering erbjuder Skolverket olika kompetensutvecklingsinsatser. Skolverket vill också driva på arbetet med standardisering för att underlätta administrationen inom skolväsendet.<sup>352</sup> Det gör myndigheten bland annat genom Forum för informationsstandardisering i skolväsendet (FFIS). Forumet leds av Skolverket och i styrgruppen ingår representanter från SKR och Swedish Edtech Industry. I forumets aktiviteter, utvecklingsforum och olika arbetsgrupper erbjuds företrädare för andra myndigheter,

---

<sup>348</sup> Lärarnas Riksförbund (2020): *Lärarna om digitaliseringen*.

<sup>349</sup> 18 § punkten 7 förordningen med instruktion för Statens skolverk.

<sup>350</sup> 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).

<sup>351</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk. U2018/04029/GV (delvis). U2018/04617/GV. Uppdraget har sedan upprepats i regleringsbreven för åren 2019–2022.

<sup>352</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).

nationella organisationer av huvudmän, företrädare för enskilda huvudmän och leverantörer att delta.<sup>353</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>354</sup>

### Ett förvaltningsgemensamt utvecklingsarbete leds av DIGG

Effektivisering genom digitalisering är inte en specifik skolfråga, utan berör hela den offentliga sektorn. Myndigheten för digital förvaltning, DIGG, har regeringens uppdrag att leda arbetet med att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för att information ska kunna utbytas på ett säkert och effektivt sätt. I arbetet ingår att analysera förutsättningar för kommuner och regioner att delta i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen.

---

<sup>353</sup> Skolverket (2022): *Forum för informationsstandardisering i skolväsendet*. [www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/forum-for-informationsstandardisering-i-skolvasendet](https://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/forum-for-informationsstandardisering-i-skolvasendet) (hämtad 2022-02-18).

<sup>354</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](https://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).

## 6 Skolsystemets finansiering och resursfördelning

Ekonomiska resurser har stor betydelse för möjligheten att tillhandahålla en likvärdig skola av hög kvalitet i alla delar av landet. Ett statligt huvudmannaskap för skolan skulle innebära att staten fullt ut finansierar och fördelar resurser till skolan.

I detta kapitel beskriver utredningen hur finansieringen och resursfördelningen ser ut i dag. Inledningsvis ger vi en övergripande bild av skolans finansiering. Därefter redogör vi för kostnaderna för skolan och hur dessa har utvecklats över tid. Vi gör också nedslag i skolan som en del av den statliga och den kommunala ekonomin och studerar relationen däremellan. Avslutningsvis redogör vi för vilka regler som gäller för resursfördelningen inom skolan i dag och studerar hur tillämpningen av dessa förhåller sig till nationellt beslutade mål om till exempel skolans kompensatoriska uppdrag.

### 6.1 Skolans finansiering – nuläge och historik

I detta avsnitt beskriver utredningen kort hur skolans finansiering ser ut i dag. Vi redogör också för hur finansieringen har sett ut vid tidpunkten inför, under och efter kommunaliseringen.

#### 6.1.1 Skolan finansieras av kommunalskatt och av generella och riktade statsbidrag

Den svenska skolan är i princip helt finansierad av offentliga medel. Det är kommunerna som via kommunalskatten finansierar skolan och andra delar av kommunsektorn.<sup>1</sup> Därutöver får kommunerna

---

<sup>1</sup> Kommunernas rätt att ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter framgår av 14 kap. 4 § regeringsformen.

generella statsbidrag som i huvudsak fördelas utifrån det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet.<sup>2</sup> Att statsbidragen är generella innebär att de finansierar kommunernas olika verksamheter och inte är specialdestinerade till exempelvis skolan. Dessa statsbidrag disponerar alltså kommunerna fritt. Utöver kommunalskatten och de generella statsbidragen har kommuner även egna verksamhetsintäkter, finansiella intäkter samt riktade statsbidrag till skolan och andra verksamheter.

Skolväsendet inkluderar också skolformer som är statliga: specialskolan och sameskolan. Dessa finansieras via statliga anslag samt avgifter från kommunerna.

### **6.1.2 Grunden för dagens finansieringssystem lades i samband med kommunaliseringen**

Dagens system med ett stort kommunalt finansieringsansvar för skolan etablerades 1993. Dessförinnan fanns ett kortlivat statligt sektorsbidrag som tillkom i samband med kommunaliseringen och upphörde två år senare. Innan dess finansierade staten främst specifika uppgifter i skolan.

#### **Innan kommunaliseringen finansierades skolan genom riktade statsbidrag och kommunala skatter**

Innan kommunaliseringen finansierade alltså staten specifika uppgifter i skolan genom specialdestinerade statsbidrag. Främst var det kostnader som relaterade till undervisningen. Under 1970-talet finansierade staten i princip alla lönekostnader för lärare och skolledare medan kommunerna stod för andra personalkostnader och skolans övriga kostnader.<sup>3</sup>

#### *Driftbidraget till grundskolan bestod av ett stort antal delar*

Den 1 juli 1978 infördes ett nytt statsbidragssystem för grundskolan som, med vissa justeringar, var verksamt ända fram till kommunaliseringen.

---

<sup>2</sup> Stödet för tillämpningen av det kommunala utjämningsystemet följer bl.a. av 14 kap. 5 § regeringsformen.

<sup>3</sup> DsU 1987:1 *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*.

Det nya systemet innebar att staten lämnade statsbidrag för driften av skolan med följande delar:

- skolledningsresurser
- basresurser
- förstärkningsresurser
- tilläggsbidrag
- stödundervisning i svenska
- hemspråksundervisning
- kallortstillägg
- finskspråktillägg
- viss praktisk lärarutbildning
- vissa socialavgifter.

Jämfört med tidigare statsbidragssystem innebar reformen att resurserna kunde användas friare och att det administrativa arbetet förenklades. Vissa specialdestinerade statsbidrag fanns kvar, men en rad av dem ersattes av bas- och förstärkningsresurserna.<sup>4</sup>

De tre största bidragsposterna i grundskolans statsbidragssystem var vid denna tid basresurserna, förstärkningsresurserna och bidragen till vissa sociala avgifter. Dessa bidragsposter motsvarade drygt 80 procent av det totala bidraget till grundskolan.<sup>5</sup>

Basresurserna utgjorde den statliga grundfinansieringen och syftade till att tillgodose generella behov som är gemensamma för alla elever. En skolenhet kunde få en eller flera basresurser. Hur många basresurser skolan fick grundade sig på elevantalet i respektive årskurs. I normalfallet utgick en basresurs till varje påbörjat 25-tal elever i årskurserna 1–3 och till varje påbörjat 30-tal elever i årskurserna 4–9. Tilldelningen av basresurser beslutades av länsskolnämnderna. Basresursernas storlek fastställdes för varje årskurs med utgångspunkt i hur många undervisningstimmar eleverna i den årskursen skulle få per vecka enligt timplanen. Det fanns också en glesbygdsgaranti som

---

<sup>4</sup> Prop. 1977/78:85 *Nytt statsbidrag till grundskolan m.m.*

<sup>5</sup> Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna.*

innebar en ökning av basresursens storlek för små skolor i glesbygd. Basresurserna utgjorde ungefär tre fjärdedelar av statens bidrag.<sup>6</sup>

Förstärkningsresurserna syftade till att tillgodose särskilda behov av stöd och beräknades schablonmässigt utifrån antalet grundskoleelever i kommunen. Resurserna uttrycktes i veckotimmar per elev. Huvuddelen av förstärkningsresurserna gick direkt till kommunerna, men en mindre del gick till läns skolnämnderna för att möjliggöra differentiering mellan länen och kommunerna.<sup>7</sup>

Vad gäller nivån på den statliga finansieringen av grundskolan uppgick den under 1980-talet till drygt hälften av grundskolans totala kostnader.<sup>8</sup>

*Även driftbidraget till gymnasieskolan bestod av ett stort antal delar*

Liksom för grundskolan bestod statens driftbidrag till gymnasieskolan innan kommunaliseringen av flera delar:

- skolledningsbidrag
- allmänt undervisningsbidrag
- särskilt undervisningsbidrag
- särskilda lönekostnadsbidrag
- socialavgiftsbidrag.

Därutöver tillkom flera andra riktade statsbidrag, bland annat för studie- och yrkesvägledning samt gymnasial lärlingsutbildning.<sup>9</sup>

De största bidragsposterna i driftbidraget var det allmänna undervisningsbidraget och bidragen till sociala avgifter. Dessa utgjorde tillsammans cirka 80 procent av det totala bidraget. Det allmänna undervisningsbidraget byggde på en schabloniserad tilldelning av lärartimmar utifrån antalet elever. I praktiken handlade det alltså om ett statsbidrag för lärarlöner.

---

<sup>6</sup> Prop. 1977/78:85 *Nytt statsbidrag till grundskolan m.m.*

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> SCB (1988): *Statistisk årsbok*.

<sup>9</sup> Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.



Vid tidpunkten strax före kommunaliseringen var gymnasieskolan till 46 procent statligt finansierad, 45 procent kommunalt och 9 procent finansierad av landstingen.<sup>10</sup>

*Ersättningen i kommunal vuxenutbildning byggde på statligt beslutade ramar*

I statsbidragssystemet som föregick kommunaliseringen hade finansieringen av kommunal vuxenutbildning (komvux) en stark koppling till den statligt beslutade dimensioneringen av vuxenutbildningen.

Riksdagen fattade årligen beslut om dimensioneringen av vuxenutbildningen i form av en total kostnadsram. Utifrån denna ram fattade regeringen sedan beslut om riksramar för de olika delarna av vuxenutbildningen. Därefter var det Skolöverstyrelsen som fördelade riksramarna mellan de olika länen. Slutligen var det läns skolnämnderna som fördelade länsramarna på de ingående kommunerna i respektive län.<sup>11</sup>

Statsbidraget till komvux hade schabloniserats i slutet av 1980-talet och bestod vid tidpunkten strax före kommunaliseringen av följande delar:

- skolledningsbidrag
- undervisningsbidrag
- särskilda lönekostnadsbidrag
- socialavgiftsbidrag
- schablon tillägg.

Statsbidraget utgick från de av läns skolnämnden fastställda ramarna per kommun. Därutöver fanns även ett antal andra riktade statsbidrag, bland annat för handikappåtgärder.<sup>12</sup>

Komvux finansierades precis före kommunaliseringen till 81 procent av staten, 14 procent av kommunerna och 4 procent av landstingen.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> SCB (1988): *Statistisk årsbok*.

<sup>11</sup> Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> SCB (1988): *Statistisk årsbok*.

## Ett statligt sektorsbidrag till skolan infördes 1991

I samband med kommunaliseringen beslutade regeringen om ett nytt statsbidragssystem för grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen.<sup>14</sup> Det började gälla den 1 juli 1991. Genom det nya systemet infördes ett sektorsbidrag till skolan. Sektorsbidraget ersatte det stora antalet specialdestinerade statsbidrag som hade riktats till specifika delar inom skolverksamheten. Nu skulle skolan inte detaljstyras mer, utan huvudmännen skulle fritt kunna använda sektorsbidraget för olika ändamål inom skolan.

Syftet med sektorsbidraget var att ge kommunerna ekonomiska förutsättningar för att bedriva en likvärdig skolverksamhet. Regeringen ansåg att det var nödvändigt med ett ökat lokalt ansvar om skolan skulle kunna utvecklas och hålla en god kvalitet. Verksamheten skulle få ta ett större ansvar för planering och genomförande, och skolpersonalen skulle få ett större inflytande. Detta skulle, enligt regeringen, leda till en bättre skola.<sup>15</sup>

Sektorsbidraget betalades ut gemensamt för grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen, men beräknades separat efter olika beräkningsmodeller per skolform. En viktig utgångspunkt var att sektorsbidraget skulle förenkla tilldelningen av statliga resurser och vila på strukturella och demografiska faktorer som kommunerna inte kunde påverka. Därmed byggde beräkningsmodellerna i hög grad på schabloner.<sup>16</sup>

Modellen för grundskolan bestod av två delar: dels en grundresurs, dels en specialresurs. Grundresursen utgjorde knappt 90 procent av det totala bidraget till grundskolan och skulle ge alla kommuner grundläggande förutsättningar att bedriva skolverksamheten. Specialresursen syftade till att kompensera kommuner som, givet sitt elevunderlag, hade ett relativt större behov av stödinsatser. En viktig utgångspunkt i modellen var att minimera stora omfördelnings-effekter mellan kommuner. Därför var grundresursen, som alltså stod för merparten av det totala grundskolebidraget, konstruerat så att alla kommuner gick in i det nya bidragssystemet på samma nivå som gällde innan.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Prop. 1990/91:18 *Ansaret för skolan*. Bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.

<sup>17</sup> Prop. 1990/91:18 *Ansaret för skolan*. Bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

För gymnasieskolan utgick beräkningsmodellen från antalet individer i åldern 16–19 år per kommun. Modellen innehöll även en kostnadsfaktor som tog hänsyn till skillnader i kostnader mellan olika studievägar. I likhet med grundskolan utgick modellen från de ersättningsnivåer som hade gällt i det tidigare bidragssystemet. Men en viktig skillnad var att sektorsbidraget gick till en elevs hemkommun och inte till den kommun där eleven gick i gymnasieskolan. Samtliga kommuner fick alltså del av sektorsbidraget oavsett om de hade en egen gymnasieskola eller inte. Vid denna tidpunkt saknade cirka 30 procent av kommunerna egna gymnasieskolor. Det här ledde till att ett system med interkommunala ersättningar utvecklades.<sup>18</sup>

För både grund- och gymnasieskolan fanns ett geografiskt betingat strukturellt kriterium som syftade till att dämpa det annars helt proportionella förhållandet mellan förändringar av antalet elever och bidragets storlek. Kriteriet utgick från antalet elever per kvadratkilometer och innebar att genomslaget av förändringar i antalet elever i modellen var generösare för glesa kommuner än för täta. Till exempel innebar kriteriet, vid en positiv utveckling av antalet elever, att glesa kommuner fick en högre ersättning per tillkommande elev än vad täta kommuner fick.<sup>19</sup>

När det gällde komvux omfattade sektorsbidraget det som i dag utgörs av komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Modellen utgick från statens totala bidrag till motsvarande vuxenutbildning i det tidigare bidragssystemet. Dessa resurser fördelades sedan till kommunerna efter olika strukturella kriterier. Viktiga kriterier var till exempel antalet invånare i åldern 20–64 år, andelen invånare med enbart grundutbildning och andelen utländska medborgare i kommunen. Liksom för gymnasieskolan var en viktig skillnad jämfört med tidigare statsbidragssystem att resurserna delades ut till hemkommunen i stället för den anordnande kommunen. Därmed stärktes varje kommuns ansvar för att tillgodose de egna invånarnas behov av vuxenutbildning jämfört med tidigare.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.

<sup>19</sup> Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*. Bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

<sup>20</sup> Ibid.

## Sektorsbidraget till skolan avvecklades efter två år

År 1993 avvecklades sektorsbidraget till skolan. I stället infördes ett generellt statsbidrag som skulle vara ett komplement till kommunernas egna skatteinkomster. Nu skulle staten inte längre detaljstyra kommunerna, utan de skulle få fatta egna beslut om hur resurserna skulle fördelas till de olika verksamheterna inom kommunen. Samtidigt infördes ett så kallat utjämningsbidrag, som var en föregångare till dagens kommunala utjämningsystem. Det nya utjämningsbidraget bestod av två delar:

- en del som skulle utjämna kommunernas olika skatteinkomster
- ett tillägg eller avdrag för opåverkbara skillnader i strukturella förhållanden.<sup>21</sup>

Motiven för att införa ett generellt statsbidrag var att öka kommunernas handlingsfrihet och låta dem göra egna prioriteringar mellan olika verksamheter. En större möjlighet till lokal anpassning och lokalt ansvar skulle, enligt regeringen, stimulera utveckling och nytänkande. Kommunerna skulle också kunna använda sina resurser mer effektivt.<sup>22</sup> Statsbidragsomläggningen gjordes dessutom för att kommunerna skulle kunna anpassa sina kostnader till det samhälls-ekonomiska läge som följde av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet.<sup>23</sup>

Statsbidragsreformen 1993 innebar att det tidigare sektorsbidraget inordnades i utjämningsbidraget till kommunerna, utan att några beloppsnivåer förändrades nämnvärt. Det fanns visserligen ett samhällsekonomiskt motiverat sparkrav på 7,5 miljarder kronor som det nya utjämningsbidraget fick bära, där det tidigare sektorsbidraget ingick som den största delen. På det sättet går det att argumentera för att reformen inte skedde helt statsfinansiellt neutralt, även om det inte är möjligt att säga hur stor del av anslagsminskningen som i praktiken utgjordes av det tidigare sektorsbidraget. Men tanken var

<sup>21</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>22</sup> Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*

<sup>23</sup> SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i balans – Statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*

att statsbidragsreformen bara skulle vara av principiell karaktär och lämna beloppsnivåerna oförändrade.<sup>24</sup>

## Utvecklingen av statsbidragssystemen under 1990-talet gick mot en allt större grad av frihet för kommunerna

Som framgår ovan innebar de skiften av statsbidragen till skolan som ägde rum under 1990-talet en allt större flexibilitet för kommunerna. På några år gick utvecklingen från ett statsbidragssystem som detaljstyrde skolans organisation till ett statsbidragssystem med långtgående frihet för kommunerna att använda resurserna – både inom och utanför skolverksamheten.

För att åskådliggöra hur statsbidragssystemen innan, under och efter kommunaliseringen förhöll sig till varandra redovisas nedan en schematisk sammanfattning.

**Tabell 6.1 Statsbidragsreformerna under 1990-talet**

Före 1991	1991–1993	Efter 1993
Staten finansierade specifika uppgifter i skolan, framför allt undervisningskostnader. Ungefär hälften av grund- och gymnasieskolans kostnader finansierades av staten. För komvux var motsvarande andel ungefär 80 procent.	Staten gav ett riktat sektorsbidrag till kommunerna för driften av skolan, utan att styra vad resurserna skulle gå till. Kommunernas frihetsgrader i användningen av resurserna ökade. Ungefär hälften av grund- och gymnasieskolans kostnader finansierades av staten. För komvux var motsvarande andel ungefär 80 procent.	Staten ger ett generellt bidrag till kommunerna som bland annat är avsett för driften av skolan. Kommunernas frihetsgrader är större eftersom de nu kan välja om resurserna ska gå till skolan eller till andra kommunala verksamheter. Det är svårt att säga hur stor del av skolans kostnader som nu finansieras av staten.

## 6.2 Övergripande bild av de offentliga kostnaderna för skolan

I detta avsnitt beskriver utredningen kostnader för de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag samt hur kostnadsutvecklingen har sett ut över tid. Vi redogör också för kostna-

<sup>24</sup> Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*  
Prop. 1992/93:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94.*

derna per elev samt anger hur de fördelar sig på olika kostnadsposter inom skolan. Sist i avsnittet ger vi en bild av kostnaderna för den kommunala skoladministrationen.

### 6.2.1 Den totala kostnaden för skolan är betydande

Totalt sett kostade de skolformer och verksamheter (hädanefter skolformer) som ingår i utredningens uppdrag drygt 224 miljarder kronor under 2020.<sup>25</sup> I det ingår kostnader för grundskola, förskoleklass, gymnasieskola, fritidshem, grundsärskola, gymnasiesärskola, komvux, specialskola och sameskola.

Som andel av Sveriges bruttonationalprodukt (bnp) utgjorde de totala kostnaderna omkring 4,5 procent under 2020. Det är alltså betydande belopp som årligen läggs på skolan. Nedan redovisas hur dessa kostnader fördelade sig mellan de olika skolformerna under 2020. Kostnaderna för förskolan redovisas inte eftersom den skolformen är exkluderad från utredningens direktiv.

#### *Grundskola och förskoleklass*

Grundskolan är den största skolformen med en total kostnad på 130,8 miljarder kronor 2020. Kostnaderna för förskoleklassen uppgick samma år till 8,3 miljarder kronor. Totalt sett innebär det att kostnaderna för grundskola och förskoleklass utgjorde cirka 2,8 procent av Sveriges bnp under 2020.

#### *Gymnasieskola*

Gymnasieskolan är den näst största skolformen med en total kostnad på 45,2 miljarder kronor 2020. Kostnaden motsvarade under 2020 cirka 0,9 procent av bnp.

---

<sup>25</sup> Skolverket: Tabell 1: Kostnader för samtliga verksamheter inom fritidshem, annan pedagogisk verksamhet, skola och vuxenutbildning 2020.

### *Fritidshem*

Kostnaden för fritidshemmet är den tredje största av de skolformer som omfattas av utredningens direktiv med en total kostnad på 19,9 miljarder kronor 2020. Cirka 17 procent eller 3,3 miljarder av denna kostnad finansieras genom föräldraavgifter. Som andel av bnp uppgick kostnaden för fritidshemmet till 3,9 promille under 2020.

### *Grundsärskola och gymnasiesärskola*

Grundsärskolan och gymnasiesärskolan<sup>26</sup> är betydligt mindre skolformer än grundskolan och gymnasieskolan. Grundsärskolan kostade cirka 6,2 miljarder kronor och gymnasiesärskolan 3,1 miljarder kronor 2020. Som andel av bnp samma år uppgick kostnaderna för de respektive skolformerna till 1,9 promille.

### *Komvux*

Komvux ges på grundläggande nivå, på gymnasial nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå, som särskild utbildning på gymnasial nivå<sup>27</sup> och i svenska för invandrare (sfi). Totalt uppgick kostnaderna för komvux till drygt 10,3 miljarder kronor 2020. Av dessa utgick cirka 3,7 miljarder kronor till komvux i sfi och 283 miljoner kronor till komvux som särskild utbildning. Som andel av bnp uppgick kostnaderna för komvux till 2,0 promille.

### *Specialskola och sameskola*

Specialskolan och sameskolan är de minsta skolformerna. Dessa har redan i dag ett statligt huvudmannaskap. Specialskolans kostnader uppgick till 0,6 miljarder kronor 2020. Sameskolan är den minsta skolformen med en total kostnad på 39,9 miljoner kronor 2020. Som andel av bnp uppgick kostnaderna för specialskola och sameskola till 0,13 promille under 2020.

<sup>26</sup> Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

<sup>27</sup> Den 2 juli 2023 byter komvux som särskild utbildning namn till komvux som anpassad utbildning.

## 6.2.2 Kostnaden per elev skiljer sig åt mellan skolformerna

Olika skolformer är olika stora. Därför är det naturligt att kostnaderna, uttryckt som totalbelopp, skiljer sig åt. Men skillnaderna är även stora om man jämför kostnaden per elev.

I figur 6.1 redovisas kostnaden per elev under 2020 i de olika skolformer som omfattas av utredningens uppdrag. Som framgår sticker de skolformer som riktar sig till elever med olika former av funktionsnedsättningar ut som särskilt kostsamma. Dessa har relativt få elever och kräver samtidigt dyra anpassningar av lokaler och material samt hög personaltäthet, vilket kan förklara varför kostnadsbilden per elev är så hög jämfört med andra skolformer.

I den andra änden av spektrumet finns fritidshemmet, komvux och förskoleklassen som i stället skiljer ut sig med relativt låga kostnader per elev. Det finns dock betydande verksamhetsmässiga skillnader vad gäller fritidshemmet, förskoleklassen och komvux jämfört med grund- och gymnasieskolan som delvis kan förklara varför kostnadsbilden är lägre. Till exempel ställer läroplanen krav på att grundskolan ska anordna undervisning i ett specificerat antal ämnen.<sup>28</sup> Motsvarande krav finns inte för fritidshemmet eller förskoleklassen. Den minsta garanterade undervisningstiden skiljer sig också åt mellan grundskolan och förskoleklassen, där elever som regel går kortare dagar i förskoleklassen.<sup>29</sup> När det gäller komvux på grundläggande och gymnasial nivå saknas bestämmelser om garanterad undervisningstid, vilket kan leda till skillnader mellan olika huvudmän och anordnare i fråga om hur mycket undervisning som erbjuds inom kurserna.<sup>30</sup>

För grundskolan och gymnasieskolan är kostnadsbilden per elev relativt likartad, även om variationen i kostnader mellan elever på olika program är stor i gymnasieskolan. Utifrån den så kallade riksprislistan, som bygger på kommunernas budgeterade kostnader per elev, varierade kostnaderna mellan olika nationella program från 85 800 kronor för ekonomiprogrammet till 226 800 kronor för naturbruksprogrammet under 2020.<sup>31</sup>

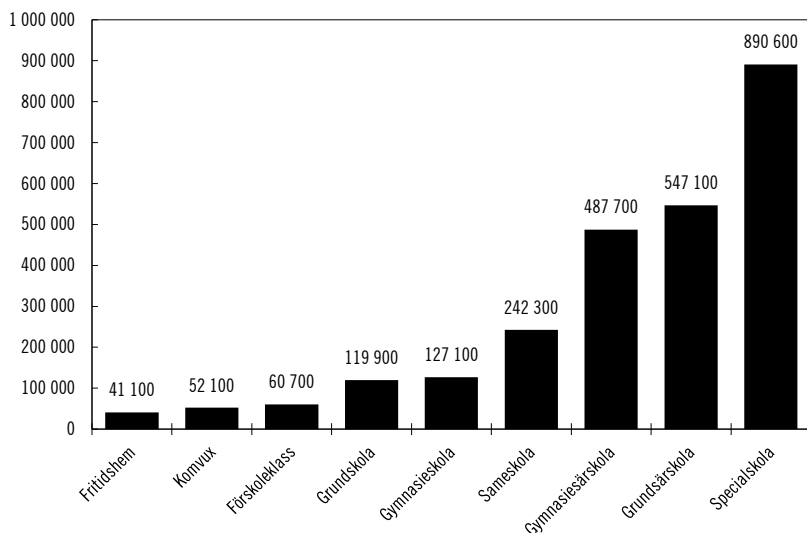
<sup>28</sup> Skolverket (2019): *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*.

<sup>29</sup> SOU 2021:33 *En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan*.

<sup>30</sup> Lärarförbundet (2017): *Den kommunala vuxenutbildningen – en ny chans på riktigt*.

<sup>31</sup> SCB (2021): *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner. Utjämningsår 2021. Utfall. Underlag för beräkning av programvalsfaktorn*.



**Figur 6.1 Kostnad per elev i de olika skolformerna under 2020**

Anm.: Med komvux avses här komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Med elev inom komvux avses heltidsstuderande.

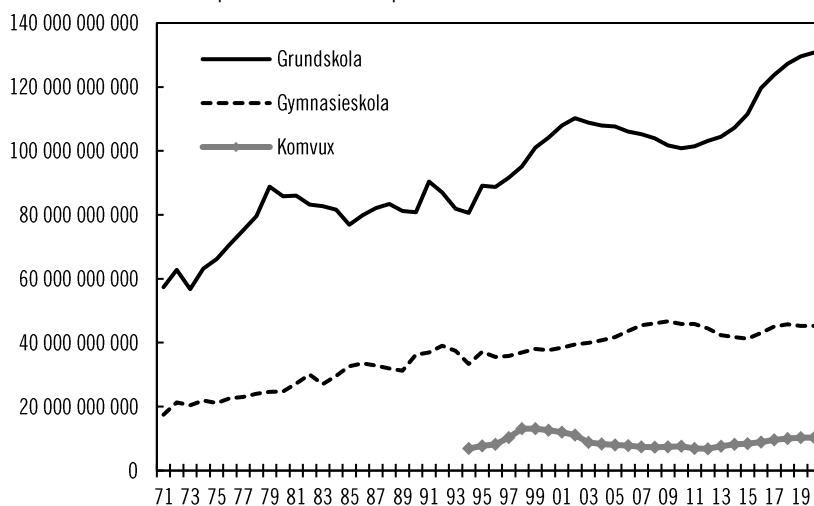
Källa: Skolverket.

### 6.2.3 Kostnaderna för skolan har ökat

De reala kostnaderna för skolan har ökat över tid. Det gäller för alla skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag. I figur 6.2 redovisar vi den reala kostnadsutvecklingen inom grundskolan, gymnasieskolan och komvux. För att ta hänsyn till prisutvecklingen under perioden har vi justerat kostnaderna med konsumentprisindex (kpi) och, från 2000 och framåt, med prisindex för kommunal verksamhet (pkv). Som framgår av figuren har kostnadsutvecklingen varit särskilt påtaglig i grundskolan och gymnasieskolan, där kostnaderna i fasta priser har fördubblats sedan 1970-talet. Samtidigt är det vanskligt att jämföra kostnadsuppgifter under så långa tidsspann eftersom verksamheterna kan ha skiftat karaktär under perioden. Till exempel har gymnasieskolan genomgått en större utbyggnad under denna tidsperiod, vilket är en bidragande orsak till kostnadsutvecklingen i den skolformen. Det gör att tidsserien ska tolkas med försiktighet.

**Figur 6.2** Totala kostnader för grundskola, gymnasieskola och komvux 1970–2020

Fasta priser i 2020 års prisnivå



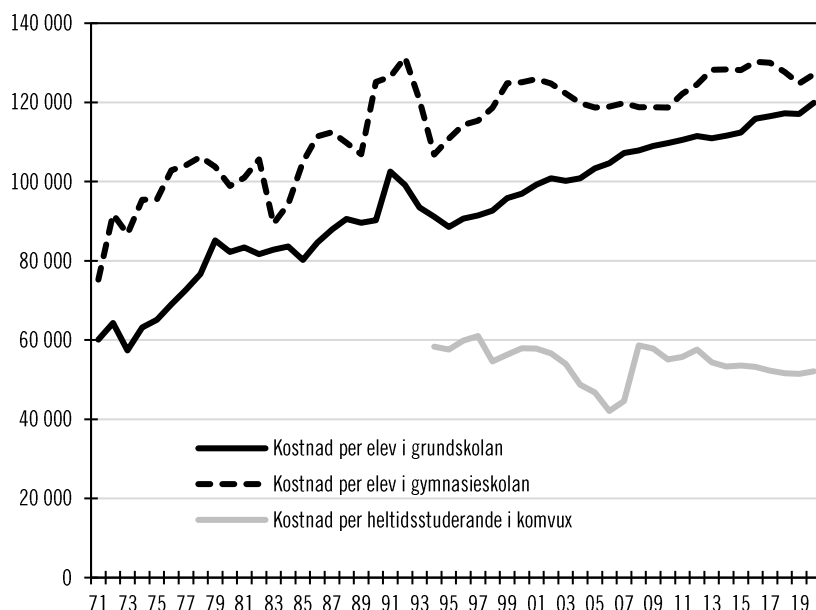
Anm.: I grundskolan ingår sameskolan. I komvux ingår grundläggande och gymnasial nivå, särskild utbildning samt sfi. Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1970–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

En svårighet med att tolka kostnadsstatistiken uttryckt som totalbelopp är att den är känslig för hur många elever som finns i skolformerna. Under år med stora elevkullar är det rimligt att kostnaderna är högre än under år med små elevkullar. Om man i stället studerar hur kostnadsutvecklingen har sett ut per elev framträder dock ett liknande mönster av stigande reala kostnader för grundskolan och gymnasieskolan. För komvux på grundläggande och gymnasial nivå har däremot den reala kostnaden per elev sjunkit något sedan början av 1990-talet (se figur 6.3).

**Figur 6.3 Kostnad per elev i grundskola, gymnasieskola och komvux 1970–2020**

Fasta priser i 2020 års prisnivå



Anm.: I grundskolan ingår sameskolan. Med komvux avses här komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1970–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

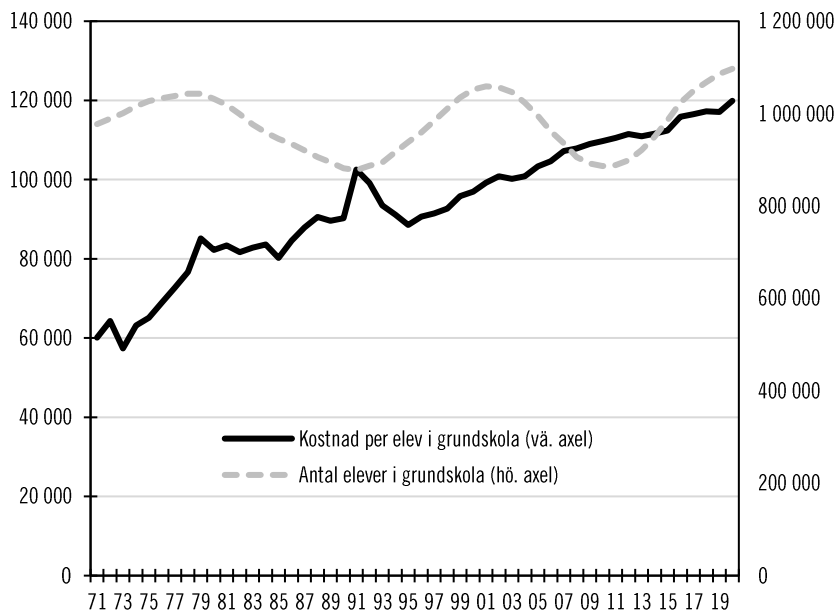
Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Eftersom sammansättningen av kostnader i skolan utgörs av en blandning av fasta och rörliga kostnader är även kostnaden per elev känslig för hur många elever som finns i skolan. Under år med stora elevkullar är resursutnyttjandet ofta högt med låga kostnader per elev som följd. Omvänt gäller att kostnaden per elev ofta är hög under år med små elevkullar, eftersom kostnaden för lokaler, lärare och så vidare då måste fördelas på relativt färre elever.

För att undersöka i vilken grad kostnadsutvecklingen per elev beror på förändringar i elevkullarnas storlek kontra faktiska ambitionshöjningar, redovisar vi nedan hur kostnaden per elev har förhållit sig till utvecklingen av antalet elever över tid. Redovisningen gäller grundskolan (figur 6.4) och gymnasieskolan (figur 6.5).

**Figur 6.4 Kostnad per elev i grundskola i relation till antalet elever 1970–2020**

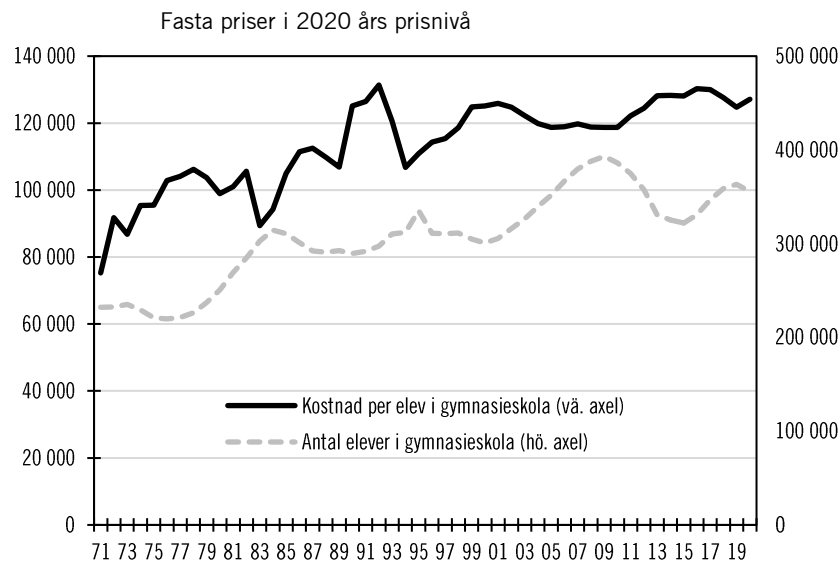
Fasta priser i 2020 års prisnivå



Anm.: I grundskolan ingår sameskolan. Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1970–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

**Figur 6.5 Kostnad per elev i gymnasieskola i relation till antalet elever 1970–2020**



Anm.: Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1970–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

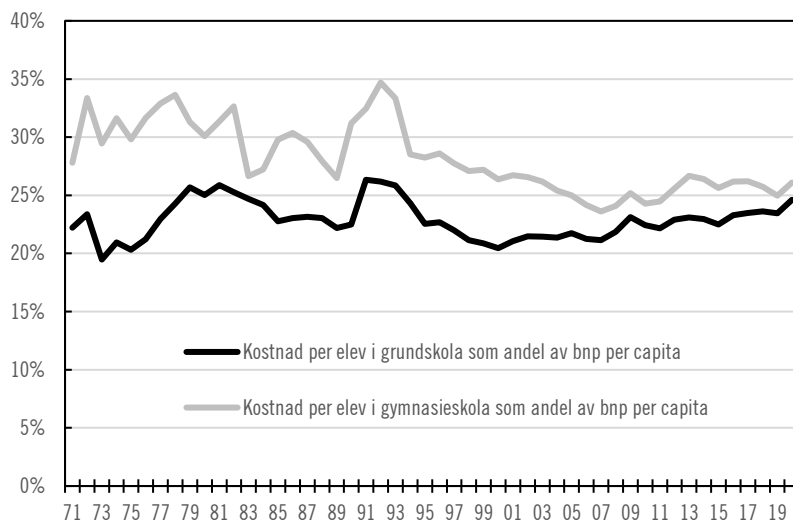
Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Som framgår av figur 6.4 steg kostnaden per elev i grundskolan under 1970- och 1980-talen. Under 1970-talet sammanföll stigningen med ett ökat elevantal, vilket indikerar en ekonomisk ambitionsökning. Under 1980-talet sammanföll ökningen i kostnad per elev däremot med minskande elevkullar. Under 1990-talets första år skedde en markant nedgång i kostnaden per elev. Ungefär samtidigt genomgick Sverige en allvarlig ekonomisk kris som i stor utsträckning påverkade kommunerna. Nedgången i kostnad per elev skedde samtidigt som elevkullarna växte, vilket gör det svårt att avgöra i vilken utsträckning minskningen i kostnad per elev berodde på nedskärningar eller var en effekt av bibehållna kostnadsnivåer i kombination med fler elever. Kostnadsminskningen per elev var dock större i relativa termer än ökningen av antalet elever, vilket indikerar att skolan fick mindre resurser. Det framgår även av figur 6.2. Från 1995 och framåt ökade kostnaden per elev i grundskolan, såväl under år med sjunkande som stigande elevantal. Det pekar mot att åtminstone delar av perioden präglats av en ekonomisk ambitionsförstärkning för grundskolan.

När det gäller gymnasieskolan ökade kostnaden per elev under stora delar av 1970- och 1980-talen. Det var en period som kännetecknades av både växande och krympande elevkullar. Mellan 1983 och 1992 var kostnadsutvecklingen särskilt påtaglig. Dessutom skedde den under en period med relativt konstanta elevkullar, vilket indikerar en ekonomisk ambitionsökning. Efter toppen 1992 följde två år med omfattande kostnadsminskningar, vilket även för gymnasieskolans del sammanföll med den ekonomiska krisen. Därefter har kostnaden per elev i gymnasieskolan hämtat sig, och har sedan 2000-talets början legat på relativt stabila nivåer under såväl perioder med stigande som sjunkande elevantal. Men jämfört med grundskolan har gymnasieskolan inte präglats av en lika stark kostnadsutveckling sedan 1990-talet. I stället är nivån i dag ungefär densamma som innan den ekonomiska krisen.

### **I relation till bnp har kostnadsutvecklingen varit blygsam**

Ett annat mått som kan visa hur prioriterad skolan är från ett nationellt perspektiv är kostnaden per elev som andel av bnp per capita. Måttet fångar hur stor andel av de totala resurserna som läggs på skolan efter att man har tagit hänsyn till befolkningens storlek och antalet elever i de olika skolformerna. I figur 6.6 redogör vi för hur utvecklingen i detta avseende har sett ut sedan 1970 för grund- och gymnasieskolan.

**Figur 6.6 Kostnad per elev som andel av bnp per capita 1970–2020**

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Som framgår av figuren har kostnadsutvecklingen per elev i grundskolan som andel av bnp per capita legat relativt stabilt under de senaste fem decennierna. Vad gäller gymnasieskolan har kostnaden per elev som andel av bnp per capita sjunkit. Som mått på hur nationellt prioriterad skolan är, indikerar figuren alltså inte att skolan har fått en ökad prioritering över tid. Värt att notera är till exempel att varken grundskolan eller gymnasieskolan är tillbaka på de kostnadsnivåer, uttryckt som andel av bnp per capita, som var aktuella innan 1990-talskrisen.

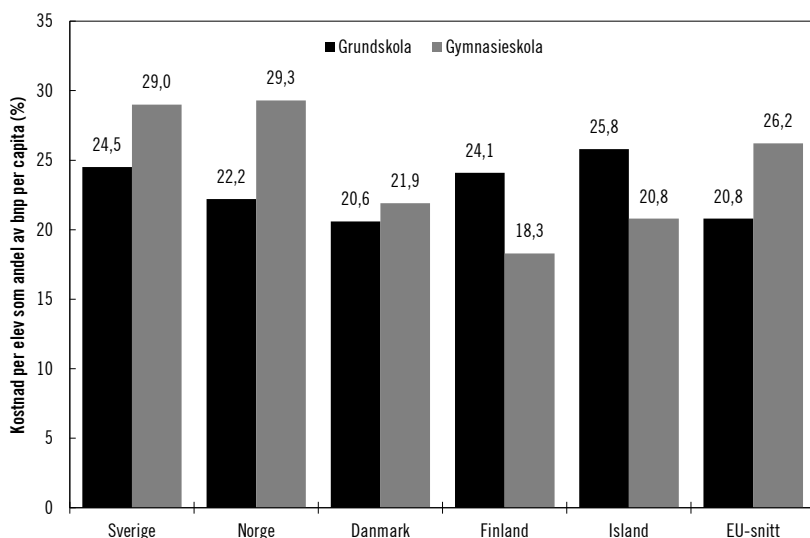
## I ett internationellt perspektiv är resurserna goda

I internationell jämförelse tillhör Sverige de länder som investerar mest per elev i skolan som andel av bnp per capita.<sup>32</sup> Enligt Eurostats statistik låg Sverige signifikant över snittet i EU vad gäller både grundskola och gymnasieskola under 2018.

<sup>32</sup> Eurostat (2018): *Public expenditure on education by education level and programme orientation – as % of GDP*. (Online data code: EDUC\_UOE\_FINE06).

Även i ett nordiskt perspektiv verkar resurserna till skolan vara goda i Sverige. För grundskolans del är det, av de nordiska länderna, bara Island som investerar mer per elev som andel av bnp per capita. Också när det gäller gymnasieskolan investerar Sverige jämförelsevis stora resurser. Där är det bara Norge som har en högre resurs per elev som andel av bnp per capita.

**Figur 6.7** Internationell jämförelse av kostnad per elev som andel av bnp per capita i grund- och gymnasieskolan under 2018



Källa: Eurostat.

### Utvecklingen av kostnaden per elev har varierat i de övriga skolformerna

Om man studerar utvecklingen av kostnaden per elev i övriga skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag är bilden varierad. Vissa skolformer har haft stadigt ökande kostnader, medan andra har haft något sjunkande kostnader per elev. Nedan redovisar vi hur kostnadsutvecklingen per elev har sett ut för dessa skolformer. Vad gäller sameskolan ingår kostnaderna för den skolformen i redovisningen för grundskolan ovan.

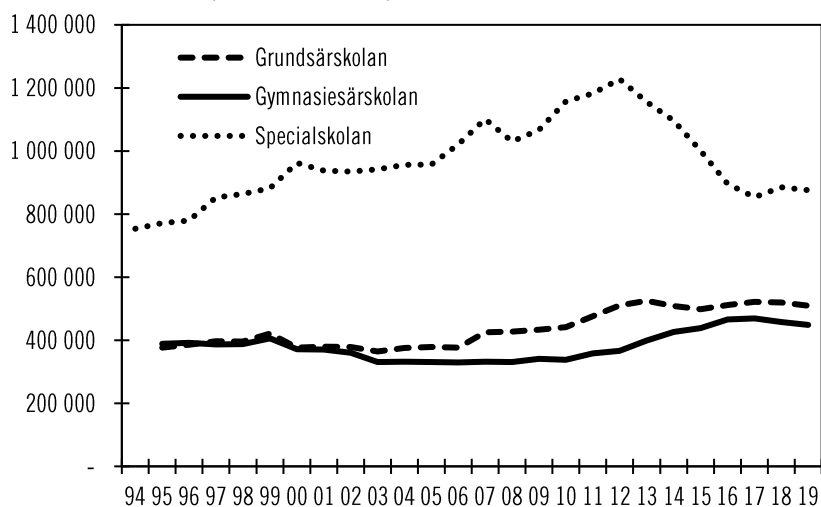


### *Grundsärskola, gymnasiesärskola och specialskola*

Skolformerna som riktar sig till elever med olika funktionsnedsättningar har som tidigare nämnts väsentligt högre kostnad per elev än övriga skolformer (se figur 6.1). Över tid har dock kostnadsutvecklingen per elev varit ökande i grundsärskola, gymnasiesärskola och specialskola. I grundsärskolan och gymnasiesärskolan har ökningen varit relativt liten och kostnadsutvecklingen har varit ganska stabil under tidsperioden (se figur 6.8). Men för specialskolan har kostnadsutvecklingen per elev fluktuerat kraftigt under perioden. Detta beror i hög utsträckning på att antalet elever har varierat.<sup>33</sup>

**Figur 6.8 Kostnad per elev i grundsärskola, gymnasiesärskola och specialskola 1994–2020**

Fasta priser i 2020 års prisnivå



Anm.: Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1994–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

### *Förskoleklass och fritidshem*

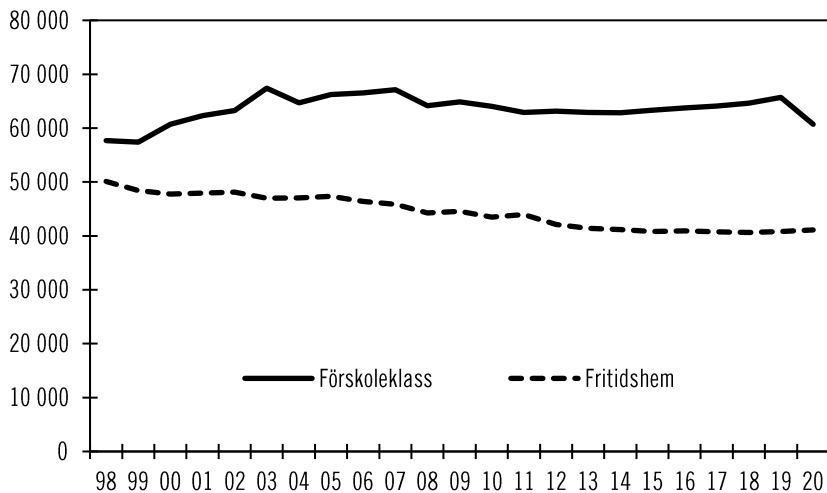
I figur 6.9 redovisas kostnader per elev i förskoleklassen och i fritidshemmet för perioden 1998–2020. Som framgår av figuren har förskoleklassen och fritidshemmet alltså en väsentligt lägre kostnadsbild per elev än grundskolan. När det gäller fritidshemmet har kostnaden

<sup>33</sup> Enligt uppgifter från Specialpedagogiska skolmyndigheten.

per barn sjunkit över tid, vilket bland annat kan förklaras av att barngruppsstorlekarna har vuxit till följd av ett ökat antal barn i verksamheten.

**Figur 6.9 Kostnad per elev i förskoleklass och per inskrivet barn i fritidshem 1998–2020**

Fasta priser i 2020 års prisnivå



Anm.: Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1998–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges kommuner och regioner.

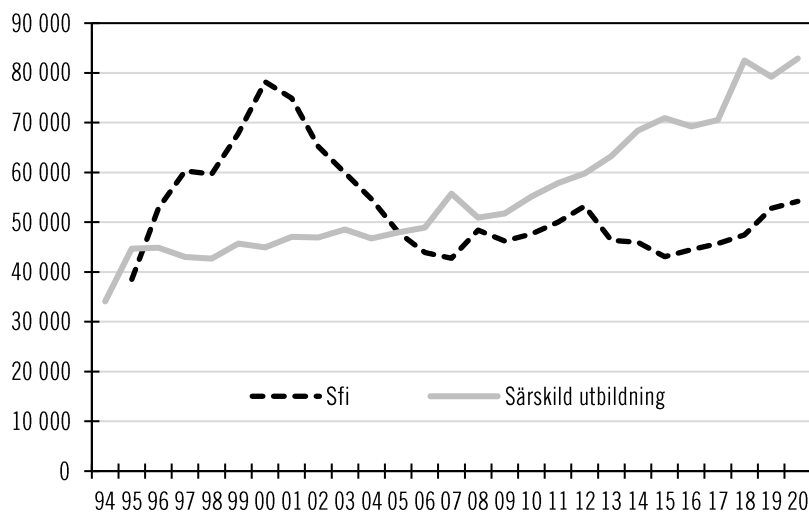
### *Komvux i sfi och som särskild utbildning*

Inom komvux har kostnadsutvecklingen per heltidsstuderande sett olika ut i de ingående skolformsdelarna. När det gäller komvux i sfi har kostnaden per heltidsstuderande varierat påtagligt, från knappt 40 000 till 80 000 kronor, under den studerade tidsperioden. En stor del av denna variation kan förklaras av att antalet heltidsstuderande har varierat inom sfi.

Komvux som särskild utbildning, både på grundläggande och gymnasial nivå, är den enda skolformsdelen inom komvux som har haft kontinuerligt stigande kostnader under tidsperioden. Som framgår av figur 6.10 har kostnaden per elev mer än fördubblats i fasta priser sedan mitten av 2000-talet.

**Figur 6.10 Kostnad per heltidsstuderande inom komvux i sfi och som särskild utbildning**

Fasta priser i 2020 års prisnivå



Anm.: Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1994–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges kommuner och regioner.

#### 6.2.4 Undervisning och lokaler är de största kostnadsslagen

I Skolverkets kostnadsstatistik redovisas följande kostnadsslag för skolan (se tabell 6.2). Kostnadsslagen inom förskoleklass och fritidshem har en något annorlunda rubricering och andra definitioner, men innebörden är i allt väsentligt densamma.

**Tabell 6.2 Definitioner av olika kostnadsslag**

Kostnadsslag	Definition
Undervisning	Kostnader, främst löner, för skolläring och samtliga läro- och timplanebundna aktiviteter, dvs. lärarlönekostnader samt lönekostnader för lärare under tid för kompetensutveckling och lönekostnader för ev. vikarie.
Lokaler	Kostnader för egna och förhyrda lokaler inklusive inventarier och kapitalkostnader samt driftkostnader för värme och underhåll.
Skolmåltider	Kostnader för skolmåltidsverksamhet och cafeteria. Lokalkostnader ingår ej.
Lärverktyg m.m.	Kostnader för lärverktyg inkl. skön- och facklitteratur, utrustning inkl. kapital- och servicekostnader m.m. samt skolbibliotek såsom bokinköp och lön.
Elevhälsa	Kostnader för medicinska, psykologiska och psykosociala insatser som ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål, t.ex. löner för skolsköterska och skolläkare. Kostnader för specialpedagogiska insatser redovisas under undervisningskostnader.
Övrigt	Alla övriga kostnader som inte ingår i ovanstående kostnadsslag, t.ex. studie- och yrkesvägledning, administration och kostnad för kompetensutveckling såsom kursavgift (exkl. lönekostnader).

*Källa:* Skolverket.

Vid en analys av hur kostnaderna fördelar sig mellan de olika kostnadsslagen per skolform skiljer undervisningskostnaden ut sig som den dominerande kostnadsposten. Det gäller i alla skolformer förutom specialskolan, där i stället kostnaderna för övrigt utgör den största kostnadsposten. I tabell 6.3 redovisas hur fördelningen mellan olika kostnadsslag såg ut i de olika skolformerna 2020.

**Tabell 6.3 Fördelning av kostnader per kostnadsslag och skolform 2020**

	Undervisning <sup>1</sup>	Lokaler	Skolmåltider	Lärverktyg	Elevhälsa	Övrigt
Fritidshem	70,0 %	16,0 %				
Förskoleklass	64,0 %	21,1 %				
Grundskola	56,4 %	16,9 %	5,7 %	4,3 %	3,3 %	13,3 %
Sameskola	52,8 %	26,1 %	5,2 %	3,0 %	2,9 %	10,0 %
Specialskola <sup>2</sup>	37,6 %	13,3 %	2,3 %	0,5 %	5,0 %	41,4 %
Grundsärskola	54,9 %	10,7 %	1,6 %	1,9 %	1,7 %	29,3 %
Gymnasieskola	53,3 %	17,8 %	4,3 %	7,6 %	2,6 %	14,1 %
Gymnasiesärskola	51,4 %	12,7 %	1,6 %	2,8 %	2,6 %	29,0 %
Komvux <sup>3</sup>	52,4 %	12,9 %		3,9 %	0,4 %	30,4 %

<sup>1</sup> För fritidshemmet och förskoleklassen är det personalkostnad som avses.

<sup>2</sup> För specialskolan rapporteras även kostnader för skolskjuts och elevhem i huvudmannens kostnader. Dessa har exkluderats från sammanställningen av jämförelseskäl.

<sup>3</sup> Med komvux avses komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Källa: Skolverket (Kostnader – Riksnivå, Huvudmannens kostnader 2020).

Som framgår av tabellen svarar undervisningskostnaden för mer än hälften av de totala kostnaderna i de flesta skolformerna. Därefter ser det lite olika ut i olika skolformer. Men i de största skolformerna, det vill säga grundskola och gymnasieskola, följer lokalkostnaderna med en kostnadsandel på omkring en sjättedel av de totala kostnaderna. Inte långt efter kommer övriga kostnader, som under 2020 uppgick till cirka en sjundedel av de totala kostnaderna per elev i grund- och gymnasieskolan.

## I kostnadsslaget övrigt ingår kommunal skolförvaltning

I kostnadsslaget övrigt ingår kostnaderna för kommunernas skolförvaltning. Dessa kostnader är särskilt intressanta för utredningen eftersom de kan tänkas utgöra en övre gräns för vilka förvaltningskostnader som staten, efter effektivisering, kan komma att överta om skolan ska förstatligas.

Problemet är att dessa kostnader rapporteras tillsammans med lång rad andra kostnader som tillhör driften av skolan. Till exempel ingår även studie- och yrkesvägledning, administration, studiehandledning och avgifter för kompetensutveckling i kostnadsslaget.<sup>34</sup> Det gör det svårt att separera kostnaderna för just den kommunala skolförvaltningen.

<sup>34</sup> SCB (2021): *Räkenskapssammandraget 2020. Instruktioner*.

För att komma runt det problemet har vi jämfört differensen i övrigt-postens storlek mellan kommunala och enskilda huvudmän. Vi har då antagit att sammansättningen av kostnader inom kostnads-slaget övrigt är identisk 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, enligt vår tankefigur, utgöras av kostnaden för den kommunala skolförvaltningen. Under 2020 var differensen mellan kommunala och enskilda huvudmäns övrigt-post som andel av deras totala kostnader cirka 3,3 procentenheter i grund- och gymnasieskolan. Översatt till faktiska belopp skulle då kostnaden för den kommunala skolförvaltningen ha uppgått till 4,6 miljarder kronor i grund- och gymnasieskolan under 2020. Om man antar att den kommunala skolförvaltningen utgör samma kostnadsandel även i förskoleklass, komvux samt grundsärskola och gymnasiesärskola skulle den totala kostnaden för skolförvaltning inom dessa skolformer ha uppgått till knappt 5,3 miljarder kronor under 2020.

Ett alternativt sätt att uppskatta kostnader för kommunernas skolförvaltning är att studera antalet årsarbetskrafter som utför sådana uppgifter. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) publicerar en årlig personalstatistisk undersökning som bland annat innehåller uppgifter om antalet sysselsatta inom olika områden i kommunsektorn. Med data från 2020 års undersökning har vi uppskattat hur många årsarbetskrafter som arbetar med kommunal skoladministration på olika nivåer (se närmare beskrivning i avsnitt 7.1.1). Vi har då funnit att totalt 12 300 årsarbetskrafter omsattes i kommunal skoladministration i grundskola, gymnasieskola och komvux under 2020.<sup>35</sup> Av dessa var

- 3 300 ledningspersonal
- 4 200 handläggare
- 4 800 administratörer.

Om man räknar bort administratörerna, varav de flesta rimligen jobbar på en skolenhet, kvarstår 7 500 årsarbetskrafter inom vad som kan antas utgöra kommunal skolförvaltning. För att uppskatta vad det här innebär i termer av kostnader har vi gjort vissa antaganden om

---

<sup>35</sup> Inkluderar även förskoleklass, grundsärskola och gymnasiesärskola. Med komvux avses alla skolformsdelar.

arbetsgivarens totala kostnad för dessa tjänster.<sup>36</sup> Med denna metod finner vi att kostnaden för kommunal skolförvaltning för angivna skolformer snarare borde ha uppgått till cirka 5,9 miljarder kronor under 2020, det vill säga något mer än i den tidigare skattningen.

Vilken av dessa skattningar som ligger närmast den faktiska situationen är osäkert. Hur kommuner fördelar personal mellan olika verksamheter i den här typen av redovisningar är inte exakt. Det kan också finnas andra faktorer än kostnaderna för den kommunala skolförvaltningen som förklarar skillnaderna i övrigt-postens storlek som andel av de totala kostnaderna mellan kommunala och enskilda huvudmän. Vi uppskattar sammantaget kostnaden för den kommunala skolförvaltningen i grundskola, gymnasieskola och komvux, inklusive grundsärskola och gymnasiesärskola, till någonstans mellan 5,3 och 5,9 miljarder kronor under 2020.

Även Jämlikhetskommissionen har studerat antalet handläggare som arbetar centralt med kommunal skoladministration. Kommissionen anger att mediankommunen i Sverige, med cirka 15 000 invånare, har en central utbildningsförvaltning med 4–5 handläggare.<sup>37</sup> Överfört till den nationella nivån ger detta ett lägre belopp än vår uppskattning, cirka 3,8 miljarder kronor.

## 6.3 Skolan som en del av den statliga ekonomin

I detta avsnitt går utredningen igenom hur de statliga resurserna till skolan ser ut i dag. Vi inleder med en genomgång av de generella statsbidragen som fördelas genom det kommunalekonomiska utjämnings-systemet. Sedan analyserar vi de riktade statsbidragen. Vi avslutar avsnittet med att beskriva statens egna kostnader för skolmyndigheterna och de statliga skolformerna.

---

<sup>36</sup> Kostnaden för ledningspersonal och handläggare har approximerats med lönekostnaden för avdelningschefer inom grund- och gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen (nivå 1) samt övriga handläggare enligt SCB:s lönestrukturstatistik 2020 för kommunal och offentlig sektor. Ett personalomkostnadspålägg om 40,15 procent har använts.

<sup>37</sup> SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*. Vol. 2.

### 6.3.1 Ett generellt statsbidrag ges via det kommunala utjämningssystemet

Staten tillför resurser till kommunerna i form av ett generellt statsbidrag via det kommunala utjämningssystemet. Med generellt statsbidrag avses, som tidigare nämnts, att resurserna inte är styrda till någon specifik verksamhet, utan det står kommuner fritt att förfoga över dem. Som kommunernas största verksamhet (se avsnitt 6.4.3) är det dock troligt att dessa resurser i betydande grad kommer skolan till del. Under 2020 uppgick det totala beloppet som transfererades till kommunsektorn via utjämningssystemet till 86,2 miljarder kronor.<sup>38</sup>

#### Det kommunala utjämningssystemet

Genom det kommunalekonomiska utjämningssystemet tillförs alltså den kommunala sektorn statliga bidrag. Utjämningssystemet består av flera komponenter: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och en regleringspost. Syftet med systemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och regioner. Därigenom kan de tillhandahålla service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden, till exempel skillnader i andelen barn i skolålder liksom i andelen äldre, andelen med annat modersmål, glesbygd, befolkningsförändringar och inkomstskillnader. Systemet ska däremot inte utjämna för kostnader som beror på skillnader i vald servicenivå, ambition och effektivitet. När den kommunala utjämningen har justerat för strukturella förhållanden ska kommunalskatten i stället avspegla dessa skillnader.<sup>39</sup>

Två komponenter är centrala i det kommunalekonomiska utjämningssystemet. Det handlar dels om inkomstutjämningen, där staten omfördelar skattekraft och tillför resurser till kommuner och regioner, dels om kostnadsutjämningen, där resurser omfördelas mellan olika kommuner. Dessa resurser anslår staten från utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> SCB (2020): *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner, Utjämningsår 2020, Utfall*.

<sup>39</sup> SCB (2021): *Kommunalekonomisk utjämning, Utjämningsåret 2021*.

<sup>40</sup> Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 15*.



### *Inkomstutjämningen*

Den kommunala inkomstutjämningen syftar till att utjämna skillnader i skattekraft mellan kommuner. Skattekraften utgörs av de samlade beskattningsbara inkomsterna i en kommun och kan variera stort mellan olika kommuner. Inkomstutjämningen görs genom att kommunerna garanteras en viss skattekraft. Kommuner som har en lägre skattekraft får ett bidrag och kommuner som har en högre skattekraft betalar en avgift. Om kommunens skattekraft överstiger 115 procent av medelskattekraften i riket betalar kommunen en avgift. Om skattekraften understiger denna andel får kommunen i stället ett bidrag. Storleken på bidraget eller avgiften bestäms genom en länsvis skattesats som beslutas av regeringen.<sup>41</sup>

Under 2020 uppgick nettot i inkomstutjämningen till 71,8 miljarder kronor för kommunsektorn. Det är alltså den största delen i det kommunalekonomiska utjämningssystemet.<sup>42</sup>

### *Kostnadsutjämningen*

Kostnadsutjämningen syftar till att utjämna strukturella skillnader mellan kommuner. Den ska omfatta strukturella kostnadsskillnader av ekonomisk betydelse för kommunens obligatoriska verksamheter. Skillnaderna kan bero på att det finns olika behov av kommunal service eller på att det kostar olika mycket att producera servicen. I kostnadsutjämningen finns följande delmodeller:

- förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet
- förskoleklass och grundskola
- gymnasieskola
- komvux
- individ- och familjeomsorg
- äldreomsorg
- verksamhetsövergripande kostnader
- infrastruktur och skydd
- kollektivtrafik.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Prop. 2019/20:11 *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.

<sup>42</sup> SCB (2020): *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner, Utjämningsår 2020, Utfall*.

<sup>43</sup> SCB (2021): *Kommunalekonomisk utjämning, Utjämningsåret 2021*.

Inom varje delmodell beräknas en standardkostnad i kronor per invånare för respektive kommun. Dessa summeras sedan till en strukturstukostnad per kommun. De kommuner som har en strukturstukostnad som överstiger den genomsnittliga strukturstukostnaden i landet får ett bidrag och de kommuner som har en strukturstukostnad som understiger genomsnittet får betala en avgift. Summan av alla bidrag i kostnadsutjämninngen är lika stor som summan av alla avgifter. Kostnadsutjämninngen är därigenom statsfinansiellt neutral och ett nollsummespel mellan kommunerna.<sup>44</sup> Under 2020 uppgick den totala omfattningen av kostnadsutjämninngen till cirka 9,3 miljarder kronor.<sup>45</sup>

Delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet beräknas utifrån kommunens åldersstruktur för åldersgrupperna 1–5 år (förskola) respektive 6–12 år (fritidshem). Från åldersersättninngen görs sedan tillägg eller avdrag för behovsskillnader, socioekonomi, gleshet, löner och befolkningsförändringar.

Delmodellen för förskoleklass och grundskola beräknas utifrån kommunens åldersstruktur för andelen barn i åldrarna 7–15 år samt andelen 6-åringar. Därtill kommer tillägg eller avdrag för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk, gleshet, löner och befolkningsförändringar.

Delmodellen för gymnasieskola beräknas utifrån kommunens åldersstruktur för andelen barn i åldrarna 16–18 år, elevernas programval de två senaste åren, gleshet, lönekostnader samt befolkningsförändringar.

Delmodellen för komvux beräknas utifrån antalet personer i åldern 20–56 år som saknar utbildning på grundskolenivå respektive gymnasienivå, samt antal personer i åldern 20–64 år som haft uppehållstillstånd mindre än fem år och som då anses ha behov av sfi. Därutöver tillkommer ett tillägg eller avdrag för förvärvsfrekvens.

### *Strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag*

Förutom inkomst- och kostnadsutjämninngen finns ytterligare delar i det kommunala utjämninngssystemet: strukturbidrag, införandebidrag och en regleringspost.

---

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> SCB (2020): *Kommunalekonomisk utjämninngen för kommuner, Utjämninngsår 2020, Utfall*.

Strukturbidraget syftar till att stärka kommuner och regioner med en liten befolkning eller problem på arbetsmarknaden. Det är i huvudsak Norrlandskommunerna som får detta bidrag.

Införandebidraget är ett tillfälligt bidrag för att mildra effekterna av de förändringar som gjordes i kostnadsutjämningen 2020. En del kommuner och regioner får detta införandebidrag för att möjliggöra en successiv omställning till det nya kostnadsutjämningsystemet.

Nettot efter inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen, strukturbidraget och införandebidraget jämförs med det anslag som regeringen har skjutit till inom utgiftsområde 25. Om det totala anslaget överstiger nettot i utjämningen delas de överskjutande resurserna ut till alla kommuner med ett enhetligt belopp per invånare. Om anslaget understiger nettot i utjämningen dras i stället ett enhetligt belopp från alla kommuner. Detta går under benämningen regleringsbidrag eller regleringsavgift.<sup>46</sup>

### **6.3.2 Riktade statsbidrag ges till skolväsendet för specifika insatser**

Utöver det generella statsbidraget till kommunerna finansierar staten även skolväsendet med riktade statsbidrag. De riktade statsbidragen är avsedda för specifika insatser, och kommunala och enskilda huvudmän kan ansöka om dem. Förutom de riktade statsbidragen som är sökbara hos Skolverket finns även statsbidrag som avser särskild avgränsad verksamhet vid vissa skolor, exempelvis undervisning i svenska vid utlandsskolor, särskilda bidrag för riksrekryterande gymnasial utbildning för elever med funktionshinder, samiskt utbildningscentrum i Jokkmokk och särskilt verksamhetsstöd till vissa utbildningar. Sammantaget uppgick antalet riktade statsbidrag som Skolverket administrerade till drygt 80 under 2020.<sup>47</sup>

### **Omfattningen av de riktade statsbidragen till skolan varierar över tid och har ökat på senare år**

Med tiden har de riktade statsbidragen blivit mer omfattande och därmed kommit att spela en större roll för skolans finansiering. Av figur 6.11 framgår utvecklingen av Skolverkets utbetalda statsbidrag

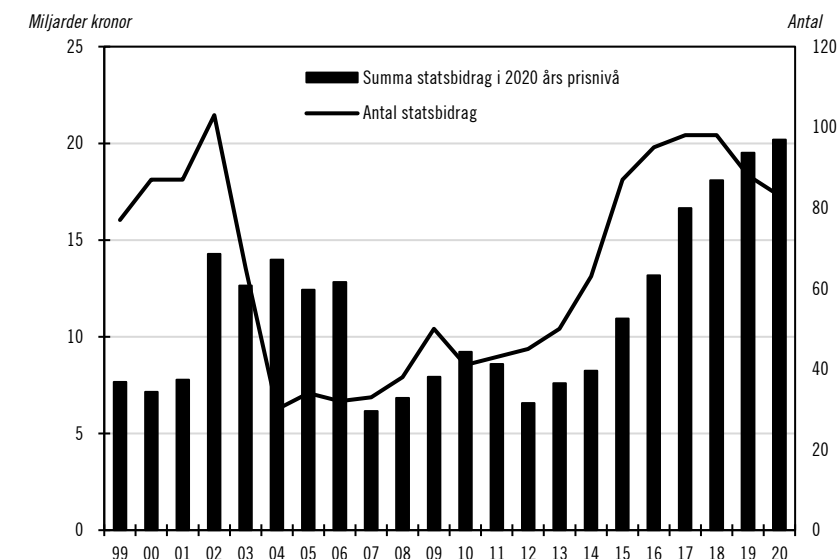
<sup>46</sup> SCB (2021): *Kommunalekonomisk utjämning, Utjämningsåret 2021*.

<sup>47</sup> Egen bearbetning av statistik från Skolverket över utbetalda statsbidrag.

till skolväsendet mellan 1999 och 2020. Av figuren framgår även hur antalet statsbidrag har varierat över tid.

**Figur 6.11 Skolverkets utbetalda riktade statsbidrag 1999–2020**

Avser antal statsbidrag samt totalt utbetalt belopp i fasta priser



Anm.: Kostnaderna har justerats för inflation med PKV för perioden 2000–2020. För 1999 har KPI tillämpats.  
Källor: Skolverket och Statistiska centralbyrån.

Under perioden 2002 till 2006 gjordes stora satsningar på resultatförbättringar i skolan. Flera satsningar riktades också mot komvux på grundläggande och gymnasial nivå under denna period. År 2002 infördes även maxtaxa i förskolan, vilket bidrog till den kraftiga ökningen av utbetalda statsbidrag. Åren 2003–2004 skedde en kraftig minskning av antalet statsbidrag, men de utbetalda medlen minskade inte. Detta berodde på en större omstrukturering av statsbidragen.

Nedgången i utbetalda statsbidrag skedde senare – 2007 – och kan förklaras av att staten då förde över stora delar av de riktade statsbidragen för resultatförbättringar i skolan till det generella statsbidraget.

Runt 2013 inleddes en period då statens riktade satsningar på utbildningsväsendet kraftigt expanderade. Mellan 2013 och 2020 ökade de utbetalda statsbidragen från drygt 6 miljarder kronor till drygt 20 miljarder kronor.<sup>48</sup>

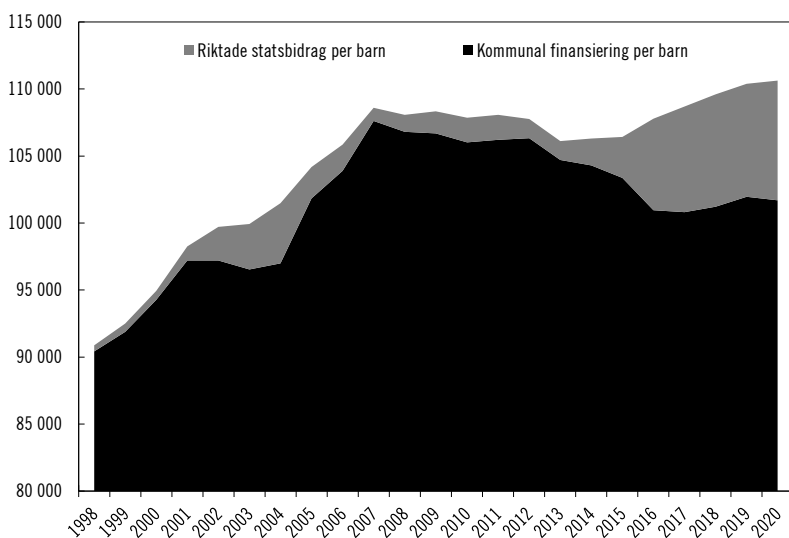
<sup>48</sup> Skolverkets utbetalda statsbidrag.

## De riktade statsbidragen har ökat i betydelse för skolans finansiering

Utredningen om en mer likvärdig skola analyserade i sitt betänkande hur mixen av kommunal och statlig finansiering av skolan har varierat över tid i förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Utredningens slutsats var att den statliga finansieringen har kommit att öka i betydelse på senare tid och att det under den studerade tidsperioden fanns varierande belägg för kommunalt undandragande av resurser när staten utökade sina resurser. Detta illustreras i figur 6.12 nedan, som beskriver hur fördelningen av kommunal finansiering och riktade statsbidrag per barn har sett ut sedan slutet av 1990-talet. Uppgifterna avser de totala resurserna som använts i förskoleklass, grundskola och grundsärskola per barn fördelade på var resurserna kommer från.

**Figur 6.12 Resurser använda i skolan per typ av finansiär**

Kronor per barn 6–15 år, fasta priser



Anm.: Uppgifterna avser den totala resurs som har använts i förskoleklass, grundskola och grundsärskola per barn. Till antal folkbokförda barn har även lagts antalet asylsökande barn inskrivna i grundskolan. Riktade bidrag till andra än kommunala huvudmän ingår inte i redovisningen.

Källa: SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* samt egna beräkningar för 2019–2020.

Av figuren framgår att statens tillskott i form av riktade statsbidrag till förskoleklass, grundskola och grundsärskola, mellan åren 2007 och 2020, har ökat från 1 000 till 8 900 kronor per barn i fasta priser. Den stora ökningen började 2014 då lärarlönesatsningarna inleddes genom att ett statsbidrag för karriärtjänster inrättades. Under mitten av 2010-talet hade Sverige också en stor migration, med följden att Migrationsverket betalade ut statsbidrag till skolan för att täcka kostnader för skolgång för asylsökande barn samt merkostnader för nyanlända barn som just fått uppehållstillstånd. Mot slutet av perioden har även det så kallade likvärdighetsbidraget tillkommit och byggts ut.

Samtidigt som de riktade statsbidragen ökade mellan 2007 och 2020 minskade den kommunala finansieringen av skolan med omkring 5 900 kronor per barn, motsvarande knappt 6 procent. Det innebär att den större delen av ökningen av statliga medel till skolan möttes med minskade tillskott från kommunsektorn, förvisso i något mindre storlek. Motsvarande mönster återfanns i början av 2000-talet när resurser för att stärka personaltätheten i skolan betalades ut av staten. Även då sjönk den kommunala finansieringen per barn när staten gick in med ett betydande tillskott.

I vilken utsträckning detta mönster beror på att kommunerna drar undan sina egna resurser när staten utökar sin finansiering är enligt Utredningen om en mer likvärdig skola svårt att fastslå. Under perioden med sjunkande kommunal finansiering i början av 2000-talet minskade antalet barn i skolåldern, vilket i sin tur borde ha motiverat en ökad kostnad per barn under perioden. Här argumenterar utredningen därmed för att man kunde tala om ett visst undandragande av resurser från kommunerna.

Den senare perioden med sjunkande kommunal finansiering per barn, i synnerhet från 2014 och framåt, har karakteriserats av kraftigt växande elevkullar. Med fler barn i skolåldern minskar överkapaciteten i skolan och då är det förväntat att genomsnittskostnaden per barn minskar. Under perioden ökade dessutom antalet barn snabbare än vad de kommunala genomsnittskostnaderna minskade, vilket enligt utredningen talar emot ett kommunalt undandragande av resurser vid detta tillfälle.

## Den statliga finansieringen av skolan varierar mellan skolformerna

En svårighet med att uppskatta statens totala bidrag till skolan är att en stor del av de resurser som transfereras till kommunsektorn gör det inom ramen för det kommunalekonomiska utjämnningssystemet (se avsnitt 6.3.1). Dessa medel är inte öronmärkta för vissa verksamheter, men som tidigare nämnts är det troligt att en ansenlig del av resurserna används inom skolan.

För att uppskatta statens totala bidrag till skolan har utredningen approximerat hur stor del av det generella statsbidraget som går till skolan. Det har gjorts genom att titta på hur stor andel de olika skolformerna utgör av kommunernas totala verksamhetskostnader. Eftersom grundskolan som exempel under 2020 utgjorde cirka 20 procent av kommunernas totala nettokostnader har grundskolan tillskrivits 20 procent av det generella statsbidraget inom det kommunalekonomiska utjämnningssystemet. När vi sedan lägger ihop det med de riktade statsbidragen kan vi få en samlad uppskattning av statens totala bidrag till skolan inom respektive skolform.

I tabell 6.4 redovisas vår uppskattning av statens befintliga finansiering av skolan under 2020. Tabellen visar att staten uppskattas ha stått för cirka 21,7 procent av grundskolans totala kostnader. Motsvarande andel för gymnasieskolan var 18,0 procent. Komvux var den skolform som hade störst uppskattad andel statlig finansiering. Här skattas det statliga bidraget till närmare 36,6 procent av de totala kostnaderna. Det ska understrykas att dessa siffror bygger på teoretiska antaganden om hur kommunerna använder det generella statsbidraget. I realiteten kan andelen som går till skolan vara både högre och lägre.

**Tabell 6.4 Statlig finansiering av skolan under 2020**

Uppskattad statlig finansiering fördelad på skolform

	<b>Andel statlig finansiering via riktade statsbidrag</b>	<b>Andel statlig finansiering via riktade statsbidrag och generellt statsbidrag</b>
Fritidshem	4,3 %	16,0 %
Förskoleklass	4,2 %	18,1 %
Grundskola	8,5 %	21,7 %
Grundsärskola	2,7 %	16,9 %
Gymnasiesärskola	2,5 %	16,6 %
Gymnasieskola	4,4 %	18,0 %
Komvux (inkl. sfi)	26,6 %	36,6 %

Anm.: Vid sidan av det generella statsbidraget som ges till kommunerna inom utjämningen fanns 2020 även andra generella statsbidrag för att stärka kommunerna, bl.a. i spåren av coronapandemin. Dessa övriga tillskott har inte fördelats, utan redogörelsen gäller enbart för det generella bidraget som fanns inom ramen för det kommunalekonomiska utjämnningssystemet.

Källor: Statistiska centralbyrån samt egna bearbetningar.

### Utbyggnaden av komvux har i hög grad byggt på riktade statsbidrag sedan 2014

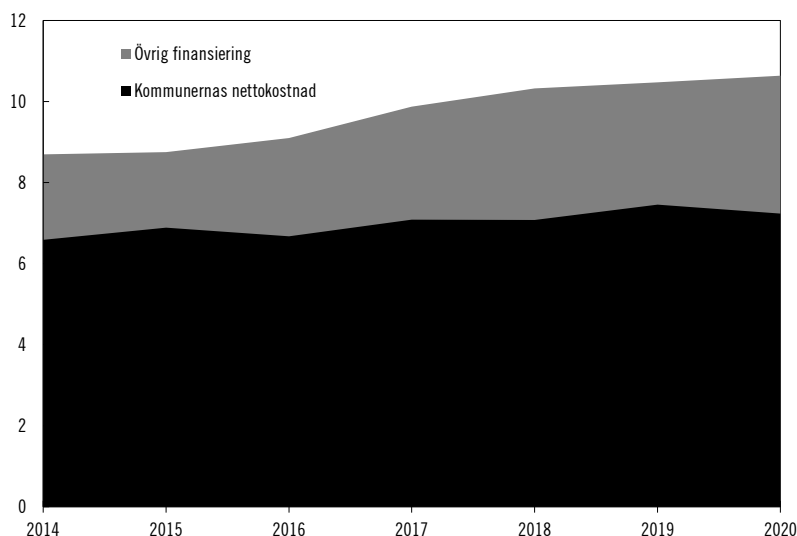
Som framgår ovan är komvux den skolform där den statliga finansieringen är störst. Utvecklingen har varit särskilt påtaglig från 2014 och framåt. Faktum är att en stor del av den utbyggnad som har skett av komvux sedan dess har byggt på riktade statsbidrag.

I nedanstående figur redovisar utredningen den totala kostnaden för komvux i riket och kommunernas totala nettokostnader för komvux under tidsperioden 2014–2020. Med nettokostnader avses kommunernas totala kostnader för komvux efter avdrag för bland annat användaravgifter och riktade statsbidrag. För komvux är det i stor utsträckning ett mått på hur mycket verksamheten kostar exklusive de riktade statsbidragen. För att ta hänsyn till prisutvecklingen i kommunal sektor har justering gjorts med prisindex för kommunal verksamhet (PKV).



**Figur 6.13 Total kostnad för komvux i riket 2014–2020**

Fasta priser i 2020 års prisnivå (mdkr)



Anm.: Avser komvux på grundläggande och gymnasial nivå, sfi och särskild utbildning.

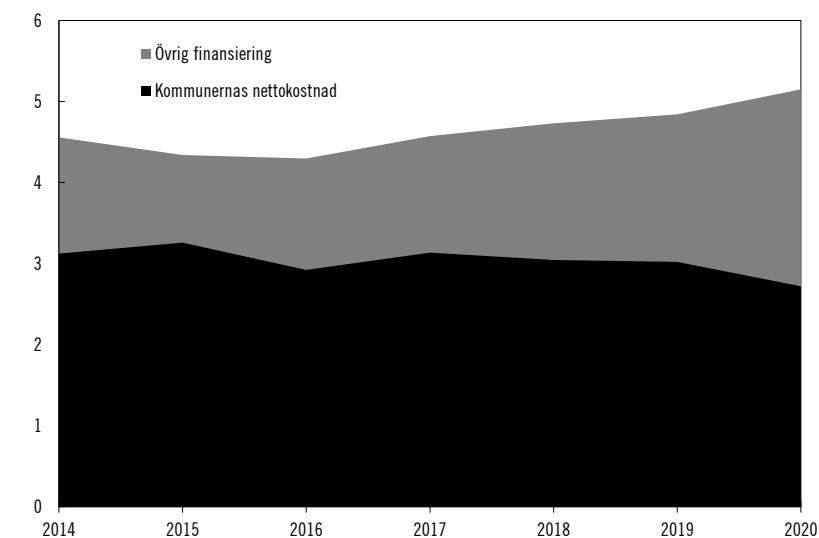
Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Som framgår av figuren har den kommunala grundfinansieringen av komvux varit relativt konstant under tidsperioden. Den kostnadsökning som har skett har till övervägande del drivits av ökade statliga satsningar på komvux.

I synnerhet har denna utveckling gällt komvux på gymnasial nivå. I figur 6.14 redovisas motsvarande uppgifter fast endast för komvux på gymnasial nivå.

**Figur 6.14 Total kostnad för komvux på gymnasial nivå i riket 2014–2020**

Fasta priser i 2020 års prisnivå (mdkr)

*Källa:* Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Här har utvecklingen av den kommunala grundfinansieringen av skolformsdelen till och med varit negativ under tidsperioden. I stället är det de statliga satsningarna som helt har drivit utbyggnaden av komvux på gymnasial nivå. Detta är ett intressant resultat mot bakgrund av att staten sedan 2017 har tillfört kommunerna drygt 500 miljoner kronor årligen via det generella statsbidraget för att kompensera sektorn för den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå som då infördes.<sup>49</sup> Avsatta resurser tycks alltså inte ha använts i komvux på gymnasial nivå i särskilt hög utsträckning. Även Skolverket har noterat samma företeelse i sin utvärdering av den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Prop. 2016/17:1 *Förslag till statsens budget för 2017*. Utgiftsområde 16.

<sup>50</sup> Skolverket (2019): *Utvärdering av den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå. En implementeringsstudie*. Dnr 2018:603.

## Kritik har riktats mot de riktade statsbidragen till skolan

Det ökade antalet riktade statsbidrag till skolan har under de senaste åren fått kritik från bland andra Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Statskontoret och Riksrevisionen.<sup>51</sup> Kritiken har varit betydande och exempelvis gått ut på att de riktade statsbidragen

- försvårar en långsiktig planering för huvudmännen
- styr mot det som staten för närvarande är intresserad av snarare än de lokalt identifierade verksamhetsbehoven
- leder till kortsiktighet och ryckighet i verksamheten
- försvårar ansvarsutkrävande
- skapar administrativt merarbete för huvudmännen i fråga om att bevaka, söka och redovisa bidragen.

Detta har varit särskilt påtagligt i komvux eftersom vissa riktade statsbidrag, till exempel statsbidragen inom ramen för regionalt yrkesvux,<sup>52</sup> har villkorats med detaljerade krav på organisation, verksamhet och samverkan. I kombination med att dessa villkor har förändrats flera gånger sedan statsbidragen infördes har det lett till ett begränsat utnyttjande av bidragen under vissa år.<sup>53</sup>

### 6.3.3 Staten har egna förvaltningskostnader för skolväsendet

Vid sidan av statsbidragen till den kommunala skolverksamheten har staten egna förvaltningskostnader för skolväsendet. Det handlar dels om kostnader för de statliga skolmyndigheterna, dels om kostnader för verksamheten i de statliga skolformerna specialskolan och sameskolan.

---

<sup>51</sup> Se t.ex. Riksrevisionen (2017): *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RiR 2017:30.

<sup>52</sup> Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

<sup>53</sup> Se t.ex. Skolverket (2021): *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet*. Rapport 2021:4.

## Skolmyndigheterna

De statliga myndigheter som verkar inom skolan i dag är Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet. Tillsammans uppgår den totala summan för deras förvaltningsanslag till knappt 2,8 miljarder kronor. Skolmyndigheternas uppgifter, organisation och styrning beskrivs i kapitel 8.

**Tabell 6.5 Skolmyndigheternas förvaltningsanslag**

Miljoner kronor

Myndighet	År 2022
Skolverket	1 367
Skolinspektionen	532
Specialpedagogiska skolmyndigheten	784
Sameskolstyrelsen	58
Skolforskningsinstitutet	25
<b>Totalt</b>	<b>2 766</b>

Källa: Ekonomistyrningsverket.

## De statliga skolformerna

*Specialskolan finansieras av staten och av avgifter från elevernas hemkommuner*

Specialskolan är en statlig skolform som drivs av Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Ansvaret för specialskolan är en av myndighetens kärnuppgifter. Liksom för övriga skolformer styr skollagen,<sup>54</sup> skolförordningen<sup>55</sup> och läroplanen<sup>56</sup> specialskolan och därmed indirekt vilken kostnadsbild verksamheten har. Vid sidan av dessa indirekta bestämmelser finns i skollagen bestämmelser som mer direkt reglerar kostnader i specialskolan. Det handlar dels om ersättningar till staten från elevernas hemkommuner, dels om statens ansvar för att täcka kostnader för resor och boende för elever i specialskolan.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Skollagen (2010:800).

<sup>55</sup> Skolförordningen (2011:185).

<sup>56</sup> Förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

<sup>57</sup> 12 kap. 24–25 §§ skollagen.

I relation till SPSM:s andra uppgifter är specialskolan den största verksamhetsgrenen. Under 2020 uppgick kostnaderna för specialskolan till cirka 63 procent av SPSM:s totala verksamhetskostnader. Eftersom den tillhör SPSM:s kärnuppgifter finansieras utbildningen vid specialskolorna av myndighetens förvaltningsanslag. Men SPSM har även rätt att ta ut vissa avgifter från elevernas hemkommuner. Enligt skollagen är det regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som får meddela föreskrifter om ersättningens storlek. Detta anges årligen i en förordning.<sup>58</sup> Av förordningen framgår även att den ersättning som kommuner betalar för en elev i specialskolans fritidshem ska skrivas ner med det belopp som tas ut i avgift från elevens vårdnadshavare.

Under 2020 var den kommunala avgiften per elev i specialskolan (årskurs 1–10) för värdkommuner, det vill säga kommuner där specialskolor är belägna, 128 190 kronor. För övriga kommuner var den kommunala avgiften 192 290 kronor per elev och kommun. För elever i specialskolans förskoleklass var den kommunala avgiften 129 820 kronor per elev och för elever i fritidshem 84 540 kronor per elev. Totalt sett under 2020 finansierades specialskolan till 45 procent av myndighetens anslag och till 55 procent av övriga intäkter, där bland annat de kommunala elevavgifterna ingår.

*Även sameskolan finansieras av staten och av avgifter från elevernas hemkommuner*

Sameskolan är också en statlig skolform. Den drivs av Sameskolstyrelsen. På samma sätt som för övriga skolformer styr skolförfattningarna indirekt tilldelningen och fördelningen av resurser inom sameskolan. Men i likhet med specialskolan finns det i skollagen vissa särskilda bestämmelser för sameskolan. Dessa bestämmelser anger dels att elevernas hemkommun ska betala ersättning till staten för vissa kostnader för elever i sameskolan, dels att staten ska täcka kostnader för resor och boende för elever i sameskolan.<sup>59</sup>

Sameskolan, inklusive samisk förskoleklass och fritidshem, är den största verksamhetsgrenen inom Sameskolstyrelsen. Under 2020 uppgick sameskolans kostnadsandel till 59 procent av verksamhetskostnaderna för Sameskolstyrelsen.

---

<sup>58</sup> Förordningen (SKOLFS 1997:1) om ersättning för elever i specialskolan.

<sup>59</sup> 13 kap. 22–23 §§ skollagen.

Ersättningen för elever i sameskolan är reglerad i en förordning.<sup>60</sup> Där framgår att ersättningen ska bestämmas efter samma grunder som elevens hemkommun tillämpar vid fördelning av resurser i sin egen grundskola, förskoleklass eller sitt eget fritidshem. Hemkommunens ersättning för elever i sameskolan avser kostnader för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration och lokaler. Dessutom är hemkommunen skyldig att lämna tilläggsersättning för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, om inte betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för hemkommunen uppstår.

Vad gäller ersättningen från elevernas hemkommuner och deras vårdnadshavare för fritidshemmet är det ekonomiska målet att intäkterna delvis ska täcka kostnaderna för verksamheten. Kostnader som inte finansieras med avgiftsintäkter ska finansieras från Sameskolstyrelsens ramanslag. Under 2020 finansierade avgifter och andra ersättningar cirka 40 procent av de totala kostnaderna för sameskolan, inklusive förskoleklass och fritidshem.

## 6.4 Skolan som en del av den kommunala ekonomin

I detta avsnitt beskriver utredningen den ekonomiska styrningen av kommuner. Vi summerar också kommunernas främsta intäkter och kostnader ur ett budgetperspektiv. Dessutom redogör vi för hur skolkostnaderna skiljer sig åt mellan olika kommuner.

### 6.4.1 Kommunerna ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet

Enligt kommunallagen ska kommuner och regioner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.<sup>61</sup> I det ligger att verksamheten ska utövas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Men någon tydlig definition av vad som utgör god ekonomisk hushållning finns inte. Däremot ger förarbetena till bestämmelsen ett antal exempel på vad det kan vara.<sup>62</sup> God ekonomisk hushållning är exempelvis att vårda och underhålla fastigheter och andra tillgångar väl, att ha en god framförhållning i den fysiska

<sup>60</sup> Förordningen (SKOLFS 2011:62) om ersättning för elever i sameskolan eller i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom sameskolan.

<sup>61</sup> 11 kap. 1 § kommunallagen (2017:725).

<sup>62</sup> Prop. 1990/91:117 *En ny kommunallag*.

planeringen samt att ha en effektiv organisation. För att ha en god ekonomisk hushållning ska kommunen också uppnå målen för verksamheten. Det är dock inte förenligt med en god ekonomisk hushållning att undergräva ekonomin genom en konsekvent underbalansering av budgeten, det vill säga att utgifterna konsekvent är större än inkomsterna. I stället bör löpande kostnader täckas med löpande intäkter. Vidare är ett nollresultat inte tillräckligt för att kravet på en god ekonomisk hushållning ska anses uppfyllt.<sup>63</sup>

#### **6.4.2 Kommunerna får intäkter från olika inkomstkällor**

För att finansiera den kommunala verksamheten har kommunerna flera inkomstkällor. Den största inkomsten är de kommunala skatteintäkterna som stod för cirka 65 procent 2020. Därefter kommer generella och riktade statsbidrag som tillsammans utgjorde 23 procent av kommunernas totala intäkter. Slutligen har kommunerna även andra intäkter i form av avgifter, försäljning av verksamhet och entreprenad, hyror och arrenden samt övriga intäkter som under 2020 uppgick till cirka 12 procent.

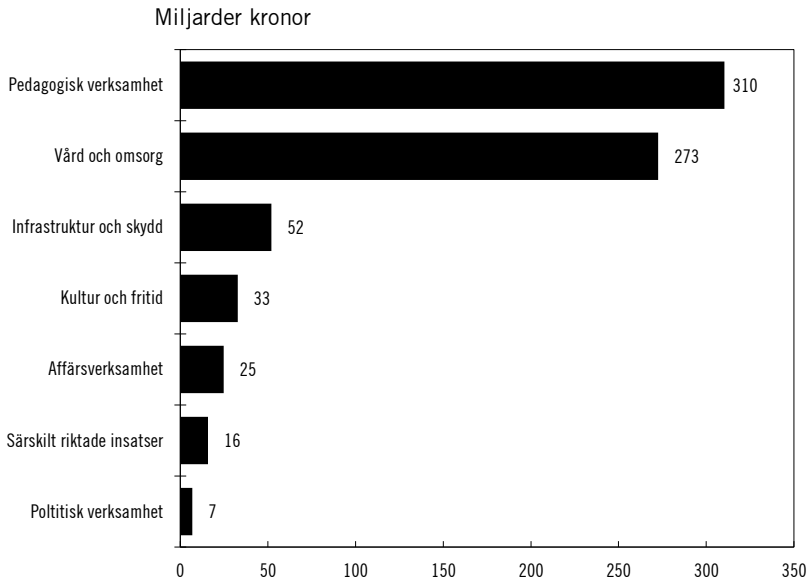
#### **6.4.3 Skolväsendet är den största kostnaden för kommunerna**

För kommunerna utgör kostnaderna för skolväsendet den största kostnadsposten. År 2020 uppgick dessa kostnader (som benämns pedagogisk verksamhet) till cirka 310 miljarder kronor, uttryckt som kostnaden för det egna åtagandet.

Den andra stora kostnadsposten är vård och omsorg som under 2020 uppgick till 272 miljarder kronor. Därutöver har kommunerna kostnader för infrastruktur, kultur och fritid samt affärsverksamhet som exempelvis avser avgiftsfinansierade verksamheter som bedrivs i förvaltningsform. Kommunerna har också kostnader för särskilt riktade insatser som kan handla om flyktingmottagande och arbetsmarknadsinsatser. Dessutom har de kostnader för politisk verksamhet som exempelvis nämnd- och styrelsearbete, men även bidrag till politiska partier. De olika kostnadsposterna och deras omfattning framgår av figur 6.15.

---

<sup>63</sup> SOU 2021:75 *En god kommunal hushållning*.

**Figur 6.15 Kommunernas verksamhet år 2020**

Källa: Statistiska centralbyråns tabell *Kostnad för det egna åtagandet i tkr, löpande priser efter verksamhetsområde och år*.

### Kostnaderna i kommunerna bedöms öka de kommande åren

Utredningen om en god kommunal hushållning konstaterar att ekonomin i kommunsektorn som helhet har utvecklats positivt under de senaste decennierna. Under hela 2000-talet har kommunsektorn med några undantag redovisat positiva resultat.<sup>64</sup> Samtidigt finns det skillnader mellan kommuner. Under 2020 var andelen kommuner med negativa balanskravsresultat dubbelt så stor i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner jämfört med storstäder och storstadsnära kommuner. Sett över hela tidsperioden 2010–2019 var det i genomsnitt var femte kommun i kommungruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner som rapporterade negativa balanskravsresultat.<sup>65</sup>

Även i ett mer framåtblickande perspektiv finns frågor om kommunernas ekonomiska förmåga att utföra sina uppdrag. Både Kommunutredningen och Valfärdskommissionen har pekat på ett växande demografiskt tryck i kommunsektorn, med framför allt en åldrande

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 25*.



befolkning som medför ökade kostnader för kommunerna.<sup>66</sup> Valfärdskommissionen angav att antalet invånare över 80 år uppskattas öka med knappt 63 procent mellan 2019 och 2035.<sup>67</sup> Under samma tidsperiod uppskattas antalet invånare i yrkesverksam ålder, 20–69 år, öka med endast 6 procent.

Även i detta avseende är skillnaderna stora mellan olika kommungrupper. I en bilaga till Långtidsutredningen 2015 prognosticeras hur den demografiska försörjningskvoten kommer att utvecklas fram till 2040 i olika kommungrupper. Försörjningskvoten är lika med antalet i den totala befolkningen dividerat med antalet i arbetsför ålder (20–64 år). Prognoserna indikerar relativt dramatiska regionala skillnader i hur olika åldersgrupper kommer att utvecklas. Skillnaden i försörjningskvot mellan storstadsregioner och avlägsna landsbygdsregioner var ungefär 0,17 år 1991, steg till 0,21 år 2013 och förväntas öka till 0,35 år 2040.<sup>68</sup> Det innebär att det demografiskt betingade kostnadstrycket riskerar att bli särskilt stort i avlägsna landsbygdsregioner framöver.

För skolans del riskerar ett högt generellt kostnadstryck att leda till svåra prioriteringar i kommunerna. OECD pekar i en rapport på att de stigande kostnaderna för skolan, tillsammans med det minskande utrymmet för kommunerna att finansiera verksamheten med egna skatteintäkter, talar för att skolan även i framtiden kommer att vara beroende av statlig finansiering.<sup>69</sup>

#### 6.4.4 Kommunernas skolkostnader skiljer sig åt

Det finns en stor spridning i kommunernas kostnader för skolan. I nedanstående delar går vi igenom hur kommunernas tilldelning av resurser till grundskola, gymnasieskola och komvux ser ut och förhåller sig till varandra och till andra relevanta mått.

---

<sup>66</sup> Se t.ex. SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

<sup>67</sup> Valfärdskommissionen (2021): *Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*.

<sup>68</sup> SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*.

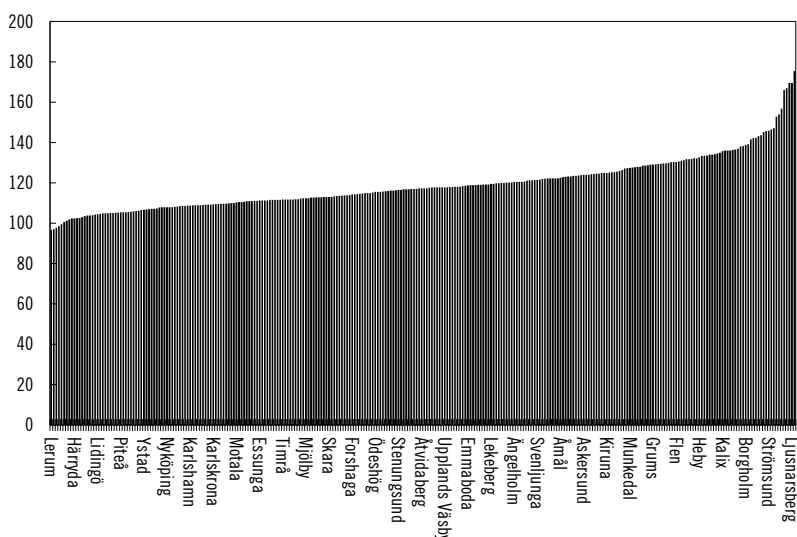
<sup>69</sup> OECD (2022): *Policy Dialogues in Focus: International insights for school funding reform in Sweden*.

## Spridningen i kostnad per elev är hög i grundskolan

I figur 6.16 redovisas spridningen i kostnader per elev i grundskolan och förskoleklassen. Kostnaderna avser hemkommun, vilket innebär kommunernas totala kostnader per folkbokförd elev, oavsett om de folkbokförda eleverna studerar i den egna kommunen, i en annan kommun eller hos en enskild huvudman.

**Figur 6.16** Spridning i kostnad per elev i grundskola och förskoleklass 2020

Avser hemkommunens kostnad per folkbokförd elev (tkr)



Källa: Kolada.

Den genomsnittliga hemkommunskostnaden per elev i grundskolan, inklusive förskoleklassen, var cirka 119 300 kronor under 2020. Men som framgår av figuren var spridningen stor. Mellan den kommun som hade högst och den kommun som hade lägst resurs per elev skilde det 78 700 kronor, vilket motsvarar cirka 81 procent. Om man i stället jämför den 95:e percentilen med den 5:e percentilen var skillnaden mindre, 39 800 kronor, vilket motsvarar cirka 38 procent.

En del av skillnaderna mellan kommuner har en naturlig förklaring. Skolan kostar olika mycket i olika kommuner beroende på faktorer som är svåra att påverka, exempelvis löneläge, bebyggelsestruktur och demografisk utveckling. Eftersom en väsentlig del av skolans kostnader är fasta – eller åtminstone trögrörliga – innebär det att små skolor ofta också är dyra skolor i relation till antalet elever.

Om man jämför kommuner som har ett högt kostnadsläge med kommuner som har ett lågt kostnadsläge skiljer de förstnämnda ut sig. Dels genom att de har en betydligt lägre tätortsgrad, dels genom att de haft en krympande befolkning de senaste tjugo åren. Om man generaliserar kan man säga att högkostnadskommunerna är mindre landsbygdskommuner med minskande befolkning i norra Sverige, medan lågkostnadskommunerna är medelstora och relativt tätbefolkade kommuner med ökande befolkning i södra Sverige.<sup>70</sup>

Vad gäller grundskolan har Utredningen om en mer likvärdig skola undersökt i vilken utsträckning skillnaderna i kommunernas resurstilldelning kan förklaras av skillnader i strukturella förutsättningar mellan kommunerna, såsom socioekonomisk elevsammansättning, finansieringsförmåga, elevutveckling och lokalt löneläge. Utredningen fann då att drygt hälften, 56 procent, av kommunernas kostnader för skolan relaterade till deras strukturella förutsättningar.<sup>71</sup> En betydande del av skillnaderna berodde alltså på annat än verksamhetens förutsättningar, med skillnader i ambitionsnivå och effektivitet som centrala förklaringsfaktorer, vid sidan om rena statistikfel och faktorer som inte fångades upp av det statistiska underlaget. Det finns även tecken på att tradition kan spela en viss roll i bemärkelsen att kommuner, när de fattar beslut om budgetar för kommande år, många gånger utgår från tidigare budgetar och justerar något, i stället för att göra en genomgripande analys av verksamhetens förutsättningar och behov.<sup>72</sup> Detta är något som även Statskontoret har kommit fram till efter intervjuer med mindre kommuner inom ramen för myndighetens granskning av likvärdighetsbidraget 2019–2021.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*.

<sup>73</sup> Statskontoret (2020): *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan, en lägesrapport*.

*Skillnader i resurstilldelning till grundskolan har olika förklaringar*

I sin analys av vilka statistiskt signifikanta variabler som kunde förklara skillnader i resurstilldelning till grundskolan mellan olika kommuner fann Utredningen om en mer likvärdig skola följande kostnadsdrivande faktorer:

- låga elevantal
- minskande elevantal
- svag socioekonomi
- hög finansieringsförmåga
- glesbygd.

I analysen fann utredningen vidare att variabeln för socioekonomi endast samvarierade på ett positivt sätt med kostnaderna för skolan om både statens och kommunernas finansiering av skolan räknades in. Om man däremot tog bort statsbidragen till skolan, så att endast den kommunala grundfinansieringen ingick i analysen, samvarierade variabeln för socioekonomi på ett negativt sätt med kommunernas kostnader för grundskolan. Det betyder att det enbart var på grund av statens tillskott som finansieringen av skolan var kompensatorisk i bemärkelsen att kommuner med större förväntat stödbehov också hade en högre resurstilldelning per elev. Utan den statliga finansieringen var systemet i stället omvänt kompenserande.

Utredningen om en mer likvärdig skola har även undersökt om det kan vara ekonomiska svårigheter i kommunsektorn som förklarar att den kommunala grundfinansieringen inte verkar ta tillräcklig hänsyn till elevernas behov. Men efter att ha studerat det ekonomiska resultatet i kommunsektorn från slutet av 1990-talet till slutet av 2010-talet kunde de avfärda den hypotesen.<sup>74</sup>

Det bör dock, i det här sammanhanget, påpekas att kommunerna inte har i uppdrag att finansiera skolan kompensatoriskt sinsemellan. Kommunerna har bara ansvar för att säkerställa att finansieringen av skolan inom den egna kommunen speglar skollagens krav på kompensatorisk resursfördelning. Men som nationellt skolsystem betraktat är det ändå intressant att notera att den kommunala grundfinansier-

---

<sup>74</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

ingen, på kommunnivå, inte förefaller kompensera för elevers varierande förutsättningar och behov på det sätt som avses i skollagen.

### Även i gymnasieskolan är spridningen i kostnader stor

Även i gymnasieskolan är skillnaderna mellan kommunernas kostnader per elev omfattande. Det har bland annat att göra med att kommuner har olika programutbud och att olika program skiljer sig åt avsevärt när det gäller kostnader. Drygt 70 procent av kommunerna bedriver gymnasieutbildning med nationella program. Därutöver bedriver cirka 13 procent av kommunerna introduktionsprogram. De flesta av dessa har få elever vilket ger höga kostnader per elev.

Olika kommuner har olika strukturella förutsättningar som kan påverka de totala kostnaderna. Kostnadsutjämningsutredningen har beräknat att skillnader i programsammansättning och i bebyggelsestruktur kan förklara ungefär hälften av variationen mellan kommuners nettokostnad för gymnasieskolan per invånare.<sup>75</sup> Delar av den kvarvarande variationen kan antas förklaras av skillnader i effektivitet och ambitionsnivå.

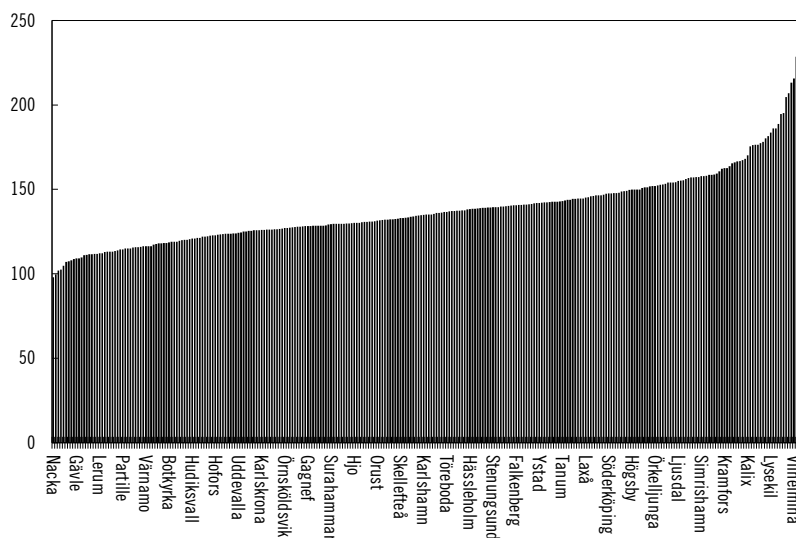
Figur 6.17 visar spridningen i hemkommunskostnad per folkbokförd elev. Den genomsnittliga hemkommunskostnaden för en elev i gymnasieskolan uppgick till knappt 138 000 kronor 2020. Spridningen mellan den kommun som hade den högsta kostnaden och den lägsta kostnaden per elev var knappt 131 000 kronor. Om man i stället jämför den 95:e percentilen med den 5:e percentilen minskade skillnaden till drygt 66 000 kronor.

---

<sup>75</sup> SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting.*

**Figur 6.17 Spridning i kostnad per elev i gymnasieskolan 2020**

Avser hemkommunens kostnad per folkbokförd elev (tkr)



Källa: Kolada.

Jämfört med grundskolan är spridningen i hemkommunskostnad per elev avsevärt större i gymnasieskolan. Men en bidragande förklaring till det är alltså att fördelningen av elever mellan olika program skiljer sig åt mellan kommunerna.

Om man i stället analyserar spridningen i kostnad per elev mellan olika kommuner inom samma program kvarstår dock mönstret med relativt stora skillnader. Nedan redovisar vi spridningen i kommunernas budgeterade kostnader för tre olika nationella program under 2021. Redovisningen baserar sig på budgeterade kostnader per elev för alla kostnadsslag utom skolmåltider.

**Tabell 6.6 Spridning i kommunernas budgeterade programkostnad per elev**

Avser budgeterade kostnader exkl. skolmåltider under 2021

	Max. (kr)	Min. (kr)	Max.–Min. (kr)	P95 (kr)	P05 (kr)	(P95–P05)/P05 (%)
Naturvetenskapsprogrammet	154 552	60 806	93 746	123 182	72 748	69
Vård- och omsorgsprogrammet	167 200	63 581	103 619	133 148	77 398	72
Fordons- och transportprogrammet	250 384	103 726	146 658	175 475	130 037	35

Källa: Egna beräkningar utifrån Skolverkets beräkningsunderlag för riksprislistan 2021.

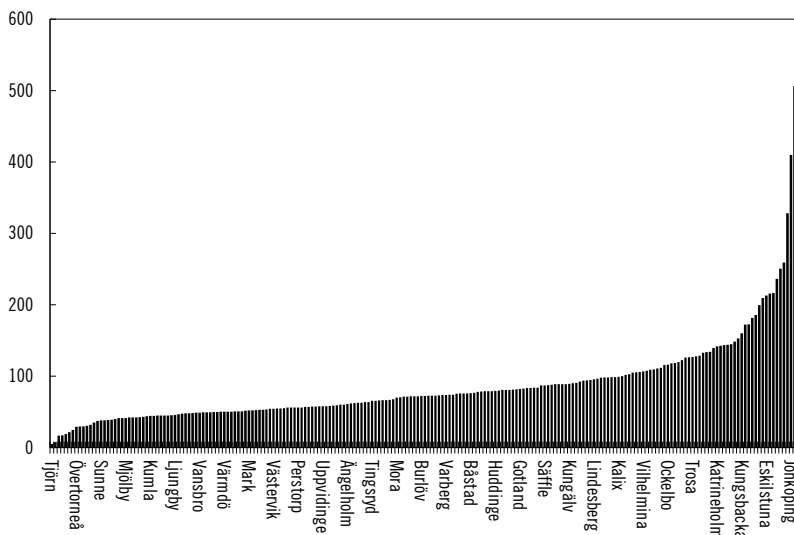
Naturvetenskapsprogrammet, vård- och omsorgsprogrammet samt fordons- och transportprogrammet är olika kostnadskrävande utifrån vilka krav de ställer på lokaler, material och personella resurser. Men även inom dessa program råder alltså stora skillnader mellan kommuner i kostnad per elev. Vid en jämförelse av de kommuner som har högst respektive lägst budgeterad kostnad per elev är skillnaden inom alla programmen över 100 procent. Om man avgränsar analysen till den 95:e och 5:e percentilen krymper spridningen, men är fortsatt hög. På naturvetenskaps- samt vård- och omsorgsprogrammet är skillnaden då omkring 70 procent, medan den på fordons- och transportprogrammet är omkring 35 procent.

### **Tilldelningen av resurser till komvux varierar påtagligt mellan olika kommuner**

I likhet med grund- och gymnasieskolan varierar kommunernas tilldelning av resurser till komvux betydligt. Statistiken för komvux är dock mer bristfällig och går inte att få uppställd på samma sätt som för grundskolan och gymnasieskolan. I figur 6.18 redovisas kostnaden enligt Skolverket för kommunala utbildningsanordnare i komvux på grundläggande och gymnasial nivå under 2020. Endast kostnaden per heltidsstuderande i den egna verksamheten ingår och statistiken speglar därmed inte hemkommunsperspektivet som vi har utgått från i redovisningen av de andra skolformerna. Detta är relevant att understryka eftersom det inom komvux är vanligt att kommunerna lägger ut utbildning på entreprenad.

**Figur 6.18 Kostnad per heltidsstuderande inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå under 2020**

Avser kommunala utbildningsanordnarens kostnad per heltidsstuderande (tkr)



Anm.: Kommunala utbildningsanordnare med under 10 elever har plockats bort ur sammanställningen.

Källa: Skolverket.

Som framgår av figuren är skillnaderna mellan olika kommuner stora. Om man bortser från eventuella extremvärden i toppen och botten av fördelningen och i stället jämför den 95:e och den 5:e percentilen kvarstår en skillnad på drygt 170 000 kronor per heltidsstuderande i den kommunala regin. Även om man grupperar kommunerna bredare och jämför den undre kvartilen med den övre kvartilen återstår en skillnad på omkring 48 000 kronor, vilket motsvarar en skillnad på över 90 procent.

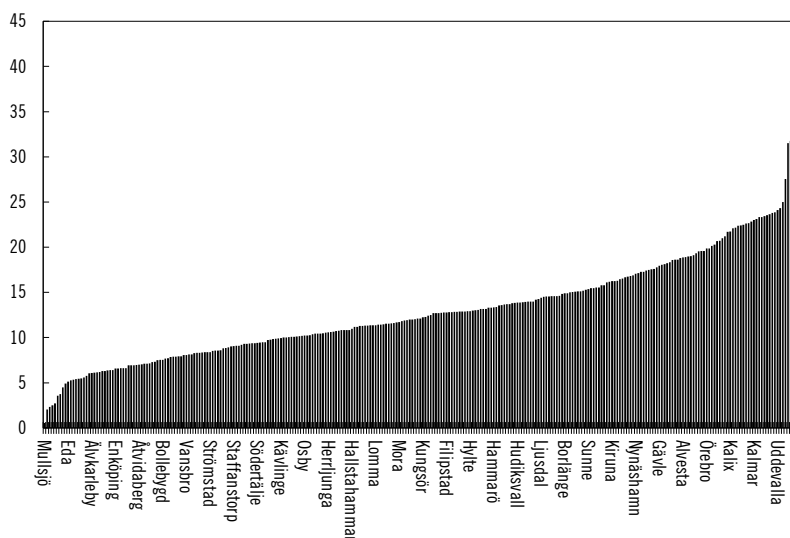
Som nämnts ovan är det inte säkert att kostnaden per heltidsstuderande i den egna regin är ett tillräckligt träffsäkert mått för att fånga hur kommunerna tilldelar resurser till komvux, eftersom kommunernas kostnader för komvux på entreprenad inte ingår. För att försöka komma runt det här har vi analyserat hemkommunernas totala kostnader för komvux i relation till den potentiella målgruppen inom respektive skolformsdel. När det gäller komvux på grundläggande och gymnasial nivå har då kommunens totala kostnad, uttryckt som kostnaden för det egna åtagandet, ställts mot antalet invånare i kom-



munen mellan 20 och 56 år som saknar gymnasial utbildning. För komvux i sfi har kommunens totala kostnad ställts mot antalet invånare i kommunen mellan 20 och 64 år med uppehållstillstånd sedan mindre än fem år. Resultaten visas i figur 6.19 och 6.20.

**Figur 6.19 Hemkommunens kostnad per invånare i målgrupp för komvux på grundläggande och gymnasial nivå 2020 (tkr)**

Med målgrupp avses antalet folkbokförda invånare 20–56 år utan gymnasial utbildning under 2020

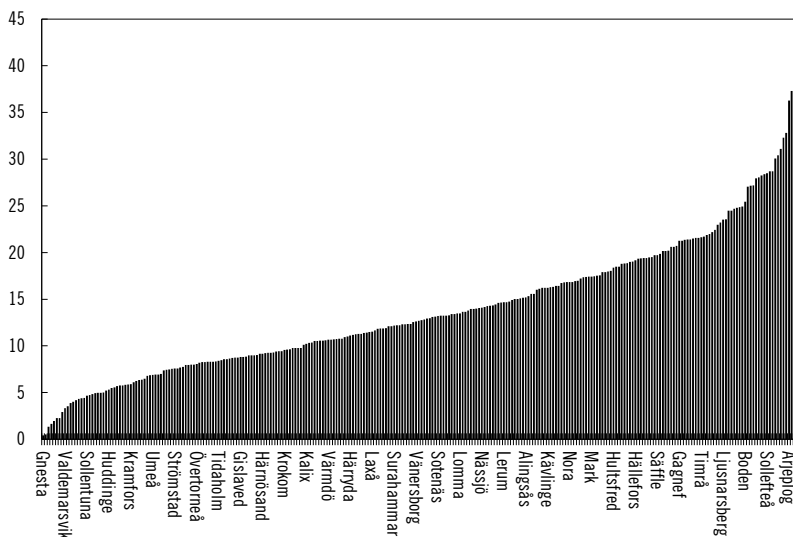


Anm.: Kommuner utan redovisade kostnader har plockats bort ur sammanställningen.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

**Figur 6.20 Hemkommunens kostnad per individ i målgrupp för komvux i sfi 2020 (tkr)**

Med målgrupp avses antalet folkbokförda invånare 20–64 år med uppehållstillstånd sedan mindre än fem år 2020



Anm.: Kommuner utan redovisade kostnader har plockats bort ur sammanställningen.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Som framgår av figurerna är skillnaderna stora mellan olika kommuner i fråga om hur mycket resurser de lägger på komvux i relation till den potentiella målgruppen för verksamheten. I tabell 6.7 redogör vi för spridningen uttryckt i percentilvärden på olika nivåer i fördelningen.

**Tabell 6.7 Spridning i kostnad i relation till den potentiella målgruppen**

Avser hemkommunens kostnad under 2020

	P95 (kr)	P75 (kr)	P25 (kr)	P05 (kr)	(P75-P25)/P25 (%)
Komvux på grundläggande och gymnasial nivå	23 339	16 190	9 034	5 466	79
Komvux i sfi	28 081	17 959	8 652	4 306	108

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Såväl för komvux på grundläggande och gymnasial nivå som för komvux i sfi utgör skillnaden mellan den 95:e och den 5:e percentilen flera hundra procent. Om man grupperar kommunerna bredare och analyserar skillnaderna mellan den undre och övre kvartilen minskar spridningen, men befinner sig alltså på höga nivåer. För komvux på grundläggande och gymnasial nivå skiljer det nästan 80 procent och för komvux i sfi är skillnaden över 110 procent. Spridningen mellan kommunerna är alltså betydande även efter att man tagit hänsyn till eventuella extremvärden.

Att skillnaderna i kostnader varierar påtagligt mellan olika kommuner har delvis att göra med hur stort det faktiska elevantalet i komvux är i förhållande till den potentiella målgruppen. Elevantalet kan i sin tur påverkas av flera faktorer. Till exempel vilken ambitionsnivå kommunerna har för komvux och hur väl de arbetar med att informera om och rekrytera till komvuxstudier. Men även hur den lokala arbetsmarknaden fungerar spelar roll. Om den lokala arbetsmarknaden är stark kan det knappast betraktas som ett problem att invånare som ingår i den potentiella målgruppen för komvux arbetar i stället för att studera.

Därutöver kan det finnas andra kostnadspåverkande faktorer som förklarar att skillnaderna är så stora mellan kommuner. Till exempel kostar olika kurser olika mycket och behoven av utbildning kan skilja sig åt mellan olika kommuner.

## 6.5 Resursfördelning inom skolväsendet

Utöver att ansvara för den huvudsakliga tilldelningen av resurser till skolväsendet har kommunerna ett övergripande ansvar för resursfördelningen. Det gäller dels i relation till de egna skolorna, dels i relation till andra huvudmän och utbildningsanordnare.

I detta avsnitt redogör utredningen för den lagstiftning som gäller kommunernas ansvar för fördelning av resurser till skolan och går igenom vilken praktisk tillämpning regelverket har, till exempel vad gäller kompensatorisk resursfördelning. Vi redovisar även en del av den kritik som har riktats mot det så kallade skolpengssystemet.

### 6.5.1 Skollagen ställer krav på resurser efter behov

Hur kommunerna fördelar resurser till skolan är i huvudsak en kommunal fråga. Bestämmelser i skollagen, skolförordningar och läroplaner styr däremot indirekt fördelningen av resurser utifrån att de anger de krav som varje skola måste uppfylla.

I ett fåtal avseenden ställer skollagen också tydliga krav på kommunernas resursfördelning. Det handlar dels om hur bidragen till enskilda huvudmän ska fördelas (se avsnitt 6.5.2), dels om att resurser ska fördelas med hänsyn till elevernas olika behov.

Vad gäller det senare anger skollagen att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.<sup>76</sup> Bestämmelsen tillkom 2014 efter att flera rapporter från Skolverket och Skolinspektionen hade pekat på en begränsad omfördelning av resurser baserat på elevers olika förutsättningar och behov.<sup>77</sup> I sak var bestämmelsen ett förtydligande av redan befintlig lagstiftning i syfte att skapa bättre förutsättningar för en hög likvärdighet i skolväsendet.<sup>78</sup>

Bestämmelsen om kommunal resursfördelning efter behov omfattar fördelning av resurser såväl till kommunens egna verksamheter som till enskilda huvudmän. Bestämmelsen reglerar inte närmare hur resurserna ska fördelas, men anger att det *ska* ske en resursfördelning på dessa grunder.

### 6.5.2 Bidragen till enskilda huvudmän är tydligt reglerade

Vad gäller de enskilda huvudmännen innehåller skollagen detaljerade bestämmelser om hur resursfördelningen ska gå till.<sup>79</sup> Det handlar dels om vilka kostnadsslag som ska inkluderas i ersättningen, dels om hur beloppen ska räknas fram.

---

<sup>76</sup> 2 kap. 8 b § skollagen.

<sup>77</sup> Se t.ex. Skolverket (2013): *Kommunernas resursfördelning till grundskolor* samt Skolinspektionen (2014): *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*.

<sup>78</sup> Prop. 2013/14:148 *Vissa skollagsfrågor*.

<sup>79</sup> Se t.ex. 10 kap. 37–39 §§ skollagen avseende grundskolan.

Enligt skollagen ska kommunerna ersätta de enskilda huvudmännen utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning till de egna skolorna genom ett så kallat grundbelopp för varje elev.<sup>80</sup> Detta bidrag brukar ofta benämnas ”skolpeng”, men den termen används alltså inte i skolförfattningarna. Som huvudregel gäller att grundbeloppet ska avse ersättning för

- undervisning
- lärverktyg
- elevhälsa
- måltider
- administration
- mervärdesskatt
- lokalkostnader.

Utöver grundbeloppet ska kommunerna under vissa omständigheter lämna tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. I vissa skolformer, bland annat grundskolan, ska tilläggsbelopp även utgå för elever som deltar i modersmålsundervisning eller lovskola.<sup>81</sup>

Om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen skulle uppstå som en följd av utbetalningen av tilläggsbelopp är hemkommunen inte skyldig att betala beloppet.<sup>82</sup> I ett sådant fall upphör å andra sidan den enskilda huvudmannens skyldighet att ta emot eller ge fortsatt utbildning till eleven i fråga.<sup>83</sup>

Vad gäller beräkningen av grundbeloppet ska en kommun enligt skolförordningen kunna redovisa för den enskilda huvudmannen hur beloppet har räknats fram. Av redovisningen ska framgå beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Om det inte finns särskilda skäl ska redovisningen även innehålla beloppen för övriga kostnadsslag var för sig.<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> Se t.ex. 10 kap. 38 § skollagen avseende grundskolan.

<sup>81</sup> Se t.ex. 10 kap. 39 § skollagen avseende grundskolan.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Se t.ex. 10 kap. 35 § skollagen avseende grundskolan.

<sup>84</sup> 14 kap. 10 § skolförordningen.

## Ersättningen i gymnasieskolan baseras på programkostnad

När det gäller bidrag till fristående gymnasieskolor ska grundbeloppet för utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen.<sup>85</sup> Det är alltså hemkommunens egen program- och inriktningskostnad per elev som ska ligga till grund för ersättningen till enskilda huvudmän.

Det är vanligt att kommuner erbjuder olika gymnasieutbildningar tillsammans med andra kommuner inom ramen för så kallade samverkansavtal. Ofta reglerar sådana samverkansavtal även vilket pris de samarbetande kommunerna ska ersätta varandra med för olika utbildningar.<sup>86</sup> För en kommun som erbjuder en viss utbildning via ett sådant avtal, och inte själv har motsvarande utbildning inom kommunen, gäller då det överenskomna priset som grund för ersättningen till enskilda huvudmän för de elever som är folkbokförda i kommunen.<sup>87</sup>

När det gäller vissa gymnasieutbildningar som avviker från nationella program, till exempel riksrekryterande utbildningar och särskilda varianter, ska hemkommunen betala det grundbelopp som har beslutats i varje särskilt fall av Skolverket.<sup>88</sup> Men Skolverket beslutar även om grundbeloppets storlek om en elev har antagits till ett nationellt program som kommunen inte erbjuder själv eller inom ramen för ett samverkansavtal med andra kommuner. Då är det den så kallade riksprislistan som tillämpas.<sup>89</sup> Riksprislistan bygger på den offentliga genomsnittskostnaden för respektive program i Sverige och baseras på kommunernas, regionernas och gymnasieförbundens budgeterade kostnader per elev.<sup>90</sup> Friskolornas riksförbund har dock riktat kritik mot riksprislistans konstruktion, bland annat för att vissa kommuner inte rapporterar in sina kostnader och för att riksprislistan inte fångar upp budgetjusteringar löpande under året.<sup>91</sup>

---

<sup>85</sup> 16 kap. 55 § skollagen.

<sup>86</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> 16 kap. 55 § skollagen.

<sup>89</sup> 13 kap. 9 § gymnasieförordningen (2010:2039).

<sup>90</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

<sup>91</sup> 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*.

När det gäller introduktionsprogrammen i gymnasieskolan är regleringen något annorlunda. För elever på programinriktat val ska bidraget bestå av två delar:

- dels ersättning för den del av utbildningen som motsvarar det nationella program som utbildningen är inriktad mot
- dels ersättning för den del av utbildningen som avser det stöd som eleven behöver för att uppnå behörighet till det nationella programmet.<sup>92</sup>

Ersättningen för den del av utbildningen som motsvarar ett nationellt program ska beräknas på samma sätt som för det aktuella programmet.<sup>93</sup> För den del av utbildningen som avser det stöd som eleven behöver för att uppnå behörighet är det Skolverket som meddelar föreskrifter om ersättningens storlek. Under 2021 uppgick ersättningen till 4 100 kronor per elev och ämne.<sup>94</sup>

När det gäller ersättningen till enskilda huvudmän för övriga introduktionsprogram finns inte någon reglering i skollagen eller i gymnasieförordningen. Flera av dessa program är inte möjliga att utforma för en grupp elever och är därmed inte sökbara. Vanligen sluts då ett avtal mellan hemkommunen och den enskilda huvudmannen innan eleven kan påbörja sin utbildning. För stora skolkoncerner kan det innebära att ett stort antal avtal måste slutas med många olika hemkommuner på kort tid.<sup>95</sup>

### Ersättningen i komvux baseras vanligen på verksamhetspoäng

En principiell skillnad mellan komvux och grund- och gymnasieskolan är att det endast finns offentliga huvudmän – kommuner och i vissa fall regioner – inom komvux.<sup>96</sup> Därmed finns inte heller samma tydliga regler i skollagen som för grund- och gymnasieskolan om hur ersättningen till enskilda utbildningsanordnare ska gå till.

---

<sup>92</sup> 17 kap. 35 § skollagen.

<sup>93</sup> 17 kap. 36 § skollagen.

<sup>94</sup> Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:1) om vissa belopp för elever vid fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor, internationella skolor samt ersättning för visst stöd på introduktionsprogram avseende 2021.

<sup>95</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

<sup>96</sup> 2 kap. 5 § skollagen.

Skollagen ger dock kommuner och regioner möjlighet att lägga ut delar av eller hela komvuxverksamheten på entreprenad.<sup>97</sup> Ett sådant förfarande innebär att en enskild utbildningsanordnare utför verksamheten, men att huvudmannaskapet och därmed det yttersta ansvaret för verksamheten behålls av kommunen.<sup>98</sup>

Entreprenader är något som förekommer i stor utsträckning inom komvux. Under 2020 var det omkring hälften (49 procent) av kursdeltagarna i komvux som läste hos enskilda utbildningsanordnare.<sup>99</sup>

Entreprenadsättning inom komvux sker normalt via lagen om offentlig upphandling (LOU). Det förekommer även att kommuner använder sig av olika former av kundvalssystem, i regel genom att en enskild kommun, eller kommuner i samverkan, inbjuder enskilda utbildningsanordnare och ibland även andra kommuner att på lika villkor konkurrera med den utbildning som kommunen bedriver i egen regi.<sup>100</sup> Se vidare avsnitt 4.1.3 och 5.4.5.

Enligt Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola är det i bägge systemen vanligast att enskilda utbildningsanordnare ersätts med kronor per verksamhetspoäng.<sup>101</sup> Men detta kan se olika ut mellan olika skolformsdelar. I komvux i sfä är det till exempel vanligare att enskilda utbildningsanordnare ersätts per timme eller kurs. Det förekommer också andra former av prestationsbaserade system. Exakt hur ersättningen ser ut beror dock på de avtal som kommunerna sluter med de enskilda utbildningsanordnarna, och det finns ingen samlad bild av detta.

### 6.5.3 Kommuner ersätter varandra i form av interkommunal ersättning

I vissa skolformer är det vanligt att eleverna studerar i en annan kommun än den de bor i. Det gäller framför allt i gymnasieskolan och komvux. I dessa fall reglerar skollagen vad som gäller för hur kommunerna ska ersätta varandra i form av interkommunal ersättning.

---

<sup>97</sup> 23 kap. 8 § skollagen.

<sup>98</sup> 23 kap. 2 § skollagen.

<sup>99</sup> Skolverket: Komvux – Elever och kursdeltagare – Riksnivå, Tabell 4 A: Kursdeltagare kalenderåren 2018–2020.

<sup>100</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

<sup>101</sup> Ibid.



För grundskolan gäller att hemkommunen ska betala ersättning för utbildningen till den anordnande kommunen. Om eleven antagits till skolan av särskilda skäl eller om utbildningen är riksrekryterande ska den anordnande kommunen ersättas för sina kostnader. Då elever antagits av andra skäl efter önskemål från vårdnadshavare och överenskommelse inte träffats om något annat ska den anordnande kommunen ersättas med hänsyn till kommunens åtagande och elevens behov efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna.<sup>102</sup>

För gymnasieskolans nationella program gäller som huvudregel att den anordnande kommunen ska ersättas utifrån sin självkostnad för programmet om inte kommunerna kommer överens om något annat.<sup>103</sup> Många kommuner ingår dock i samverkansområden och kommer inom dessa överens om vilka priser som ska gälla för interkommunal ersättning.<sup>104</sup> För introduktionsprogrammen gäller olika regler för interkommunal ersättning beroende på vilket program det handlar om. Även här är dock huvudregeln att ersättningen ska motsvara anordnarens självkostnad.<sup>105</sup>

För komvux gäller olika regler för olika skolformsdelar och beroende på om den vuxna har rätt till utbildningen eller inte. För komvux på grundläggande nivå gäller att den som har rätt att delta i sådan utbildning även har rätt att göra det i en annan kommun än hemkommunen. Den anordnande kommunen ska då få ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun.<sup>106</sup> När det gäller de rättighetsbaserade delarna av komvux på gymnasial nivå har en vuxen rätt att delta i utbildning i en annan kommun om utbildningen inte finns i hemkommunen. Även i detta fall ska den anordnande kommunen få ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun.<sup>107</sup>

I övrigt står det kommunerna fritt att komma överens om interkommunal ersättning inom alla delar av komvux, vilket också sker i en stor del av kommunerna. Men det kan finnas vissa praktiska svårigheter. Enligt en rapport från Vuxenutbildning i Samverkan (ViS) finns det kommuner som motsätter sig samverkan. Skälen är att dessa kommuner upplever att de enbart blir en betalande part om de skulle

<sup>102</sup> 10 kap. 34 § skollagen.

<sup>103</sup> 16 kap. 50–51 §§ skollagen.

<sup>104</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

<sup>105</sup> 17 kap. 26 a § skollagen.

<sup>106</sup> 20 kap. 11, 14 och 15 §§ skollagen.

<sup>107</sup> 20 kap. 19 d, 21 och 22 §§ skollagen.

tillåta att invånare i den egna kommunen deltar i utbildning i en annan kommun, eller att de inte vill riskera att urholka elevunderlaget för den egna utbildningsverksamheten.<sup>108</sup>

I likhet med ersättningen till enskilda utbildningsanordnare inom komvux är det, enligt utredningens erfarenhet, vanligt att den interkommunala ersättningen anges i form av ett belopp per verksamhetspoäng, alternativt ett belopp per timme eller per kurs. Vanligen regleras detta i avtal mellan kommuner. Det finns dock ingen nationellt fastslagen norm för prissättningen inom komvux, utan kommunerna har stor frihet att utforma sina egna modeller.

#### 6.5.4 Det är vanligt med grundbelopp även i kommunala skolor

Formellt sett reglerar skollagen enbart kommunernas resursfördelning till enskilda huvudmän. Det finns alltså inga legala hinder för en kommun att fördela resurser på ett annat sätt till skolverksamheten i egen regi än vad man gör till de enskilda huvudmännen. Men både Skolkostnadsutredningen och Utredningen om en mer likvärdig skola har erfarit att många kommuner väljer att tillämpa samma regler på sina egna skolor.<sup>109</sup>

I en granskning av den så kallade skolpengen skickade Riksrevisionen ut en enkät till kommunerna för att undersöka hur vanligt det var med en skolpengsmodell även till de egna skolorna. Bland de kommuner som svarade uppgav 83 procent att de använde en sådan modell för finansieringen av sina grundskolor. De kommuner som svarade att de inte tillämpade en skolpengsmodell var företrädesvis kommuner utan fristående skolor.<sup>110</sup>

I praktiken innebär detta ofta att skolor, såväl enskilda som kommunala, ersätts utifrån hemkommunens genomsnittliga kostnad per elev i de olika kostnadsslagen, med viss justering för till exempel elevers socioekonomiska förutsättningar.

Med det sagt finns det exempel på kommuner som tillämpar andra modeller för fördelningen till de egna skolorna. I Stockholms stads grundskoleverksamhet dras exempelvis för 2022 28 procent av grund-

<sup>108</sup> Vuxenutbildning i samverkan (2019): *Framtidsfrågor för vuxenutbildningen*. ViS rapportserie 2019:1.

<sup>109</sup> SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* samt SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

<sup>110</sup> Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

beloppet av för att täcka lokalkostnader och andra kostnader som bärs centralt, och om eleven byter till en annan kommunal skola inom kommunen följer inte denna del med eleven.<sup>111</sup>

### 6.5.5 Skillnaderna är stora i kommunernas resursfördelning

Trots bestämmelsen i skollagen om att kommuner ska fördela resurser till skolan efter elevernas olika förutsättningar och behov är det flera kommuner som inte gör det. Vidare finns det stora skillnader i både omfattning och tillvägagångssätt bland de kommuner som omfördelar resurser på sådana grunder.

#### En majoritet av kommunerna omfördelar resurser i grundskolan

Vad gäller fördelningen av resurser till grundskolan och förskoleklassen genomförde Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) under 2017 och 2018 en enkätundersökning hos kommunerna för att ge en nationell bild.<sup>112</sup>

Enkätundersökningen visade att 157 av 277 svarande kommuner, vilket motsvarar närmare 6 av 10 kommuner, tillämpade en socioekonomisk resursfördelningsmodell för grundskolan och förskoleklassen. Drygt 4 av 10 kommuner tillämpade inte en socioekonomisk resursfördelningsmodell.

Generellt sett var det vanligare i storstads- och storstadsnära kommuner att en socioekonomisk resursfördelning tillämpades. Bland dessa kommuner var det omkring tre fjärdedelar som omfördelade resurser. För de små kommunerna och glesbygdskommunerna var det inte lika vanligt. Där var det något mer än hälften som tillämpade en socioekonomisk modell för omfördelning av resurser.

Enligt SKR förklaras skillnaderna mellan olika kommuntyper av att större städer vanligen är mer heterogena och har större boendesegregation. Därutöver finns det i större kommuner ofta fler skolor att välja mellan, vilket kan påverka elevsammansättningen i olika skolor. Detta påverkar, enligt SKR, behovet av ett resursfördelnings-

---

<sup>111</sup> Uppgift från Stockholms stads utbildningsförvaltning.

<sup>112</sup> SKR (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

system som omfördelar resurser mellan skolor med hänsyn till elevernas bakgrund.<sup>113</sup>

### Olika modeller används för att fördela och omfördela resurser

Vilka modeller kommuner använder för att fördela och omfördela resurser till grundskolan och förskoleklassen varierar. Enligt SKR har de flesta kommunerna en resursfördelningsmodell som utgår från en grundnivå som beslutas utifrån antal elever och årskurs. Därutöver fördelas vanligen ytterligare resurser utifrån socioekonomiska variabler, ofta benämnt strukturersättning. Utöver dessa delar kan det finnas resurser centralt i kommunen för att stödja skolor utifrån lokala behov och förutsättningar. Det kan till exempel handla om elevhälso-personal som arbetar mot flera av kommunens skolor. Beroende på hur dessa resurser används kan även de ses som ett stöd i det kompensatoriska uppdraget utöver den ekonomiska omfördelningen.<sup>114</sup>

När det kommer till vilka faktorer som används för att omfördela resurser på socioekonomiska grunder är vårdnadshavarnas utbildningsnivå och utländsk bakgrund vanligast. Andra faktorer som förekommer är kön, om elevens familj har försörjningsstöd eller om eleven bor med båda sina vårdnadshavare. Det finns även kommuner som använder elevens bostadsområde som en faktor i sin resursfördelningsmodell.<sup>115</sup>

### Skolverket tar fram ett socioekonomiskt index på skolenhetsnivå

Kommunerna avgör i princip själva vilka resursfördelningsmodeller de använder. Som framgår av tidigare avsnitt är skillnaderna stora. För den kommun som vill ha stöd i arbetet med att omfördela resurser fastställer Skolverket varje år ett index som kan användas för socioekonomisk resursfördelning till skolenheter i förskoleklassen och grundskolan.<sup>116</sup> Något förenklat är indexet konstruerat så att varje skola tilldelas ett värde utifrån vilket förväntat stödbehov som skolans elever har, där genomsnittet för riket är 100. En skola med

---

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Se t.ex. Skolverket (2020): *Statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling 2021*. 2020-05-11. Dnr 8.1.2-2020:735.

ett indexvärde på 200 antas ha dubbelt så stort stödbehov som den genomsnittliga skolan i riket, medan en skola med ett indexvärde på 50 antas ha hälften så stort stödbehov som rikssnittet.

Huvudsyftet med indexet är att underlätta huvudmännens interna fördelning av statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling, det så kallade likvärdighetsbidraget.<sup>117</sup> Men indexet kan användas bredare för att bedöma skillnader i behov av resurser mellan olika skolor. Det är inte tvingande för huvudmännen, utan tas fram som en vägledning för hur de kan fördela resurser för att stärka likvärdigheten.

Indexet består av ett antal socioekonomiska faktorer som påverkar sannolikheten att en elev blir behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan. Tillsammans kan faktorerna förklara nära 75 procent av variationen i andelen obehöriga till gymnasieskolan på skolenivå och kommunnivå.<sup>118</sup>

I indexet ingår följande faktorer:

- vårdnadshavarnas utbildningsnivå
- året när eleven invandrade till Sverige
- vårdnadshavarnas inkomst
- elevens kön
- ekonomiskt bistånd till vårdnadshavare
- om eleven är folkbokförd på samma adress som båda vårdnadshavarna
- antal syskon som är folkbokförda i hemmet
- socioekonomisk status på bostadsområdet där eleven är folkbokförd.

Statskontoret har granskat i vilken grad huvudmännen använder Skolverkets index eller något annat socioekonomiskt index för att fördela likvärdighetsbidraget. I granskningen framkom att en majoritet av huvudmännen med fler än en skolenhet fördelade åtminstone någon del av bidraget utifrån socioekonomiska principer. Några huvudmän använde sig av Skolverkets index, medan andra använde

<sup>117</sup> Skolverket (2019): *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling*. Delredovisning 1.

<sup>118</sup> SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

det index för socioekonomisk fördelning som de tillämpade i sin ordinarie resursfördelningsmodell. I granskningen framkom dock att det fanns en liten grupp huvudmän som inte valde att fördela bidraget utifrån socioekonomiska behov alls.<sup>119</sup>

I vilken utsträckning Skolverkets index används av kommunerna inom ramen för deras ordinarie resursfördelningsmodell framgår inte av undersökningarna vare sig från Statskontoret eller SKR.

### *Ett index finns även för gymnasieskolan*

Vid sidan av indexet för förskoleklassen och grundskolan tar Skolverket fram ett liknande index för gymnasieskolan. Men indexet för gymnasieskolan är inte avsett att användas av huvudmännen själva. Det ger en rangordning av skolenheter sett till deras förväntade andel elever som inte kommer att ta examen inom avsedd studietid. Denna rangordning ligger sedan till grund för Skolverkets bedömning av vilka skolenheter som har särskilt svåra förutsättningar. I sin tur berättigar detta till extra resurser när Skolverket fördelar statsbidraget för karriärtjänster. I och med beslut om statsbidraget får huvudmännen alltså information om de har skolenheter med särskilt svåra förutsättningar och vilka dessa i så fall är.<sup>120</sup>

Indexet för gymnasieskolan bygger på sannolikheter att elever, utifrån vissa bakgrundsfaktorer, såsom meritvärde i årskurs 9 och föräldrars utbildningsnivå, inte kommer att uppnå yrkes- eller högskoleförberedande examen inom avsedd återstående studietid. Grundtanken är att elever med högre sannolikhet än andra även har ett större behov av resurser.<sup>121</sup>

### **Nivåerna på omfördelningen i grundskolan varierar**

Av de kommuner som använder en socioekonomisk resursfördelningsmodell i grundskolan är grundnivån, som vanligen är densamma per elev och årskurs, signifikant högre än nivån på de resurser som om-

<sup>119</sup> Statskontoret (2021): *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan.*

<sup>120</sup> 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).

<sup>121</sup> Skolverket (2020): *Fördelningsnyckel till gymnasieskolan.* PM 2020-03-05.

fördelas med hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov. I SKR:s undersökning omfördelade knappt hälften av de kommuner som använde en socioekonomisk fördelning upp till 5 procent av tillgängliga medel utifrån socioekonomiska faktorer. En tredjedel av kommunerna omfördelade 6–10 procent, en sjättedel 11–15 procent och resterande – ett fåtal – omfördelade över 20 procent.

Om dessa nivåer sätts i relation till de totala kostnaderna för förskoleklass och grundskola på riksnivå samt den skattade andelen obehöriga elever till gymnasieskolans yrkesprogram 2020 innebär

- en omfördelning på 5 procent cirka 40 000 kronor per elev som förväntas bli obehörig till gymnasieskolan
- en omfördelning på 10 procent cirka 80 000 kronor per elev som förväntas bli obehörig till gymnasieskolan
- en omfördelning på 15 procent cirka 120 000 kronor per elev som förväntas bli obehörig till gymnasieskola.<sup>122</sup>

Som tidigare nämnts ska det dock understrykas att 4 av 10 kommuner inte hade någon socioekonomisk resursfördelningsmodell över huvud taget.<sup>123</sup>

### Socioekonomisk resursfördelning är mindre vanligt i gymnasieskolan

Skollagens krav på att fördela resurser efter elevers olika förutsättningar och behov gäller även i gymnasieskolan. Trots det antyder flera studier att det är mindre vanligt att huvudmännen omfördelar resurser på socioekonomiska grunder i gymnasieskolan jämfört med i grundskolan.<sup>124</sup> Ätminstone om man ser till elever som studerar på samma program.

En förklaring till det uppges vara att behovet av omfördelning i gymnasieskolan ser annorlunda ut, eftersom tilldelningen av resurser är differentierad efter program. Programmen skiljer sig åt i elevsam-

<sup>122</sup> Egna beräkningar utifrån SCB-data. Den skattade andelen obehöriga elever till gymnasieskolan har hämtats från SCB (2020): *Resursfördelningsmodell för fördelning av statsbidrag till huvudmän HT20*.

<sup>123</sup> SKR (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

<sup>124</sup> Se t.ex. SKR (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*. Skolinspektionen (2018): *Kommunernas styrning av gymnasieskolan*.

mansättning och det finns särskilda program för elever som inte uppnått behörighet till nationella program. Det gör att det till viss del redan är systematiserat hur resurser fördelas utifrån utbildningarnas olika förutsättningar.<sup>125</sup> Eftersom yrkesprogrammen i allmänhet har en högre programkostnad och i genomsnitt mindre resursstarka elever går det att argumentera för att socioekonomiska skillnader åtminstone delvis fångas upp av de olika ersättningarna för programmen inom gymnasieskolan.

Samtidigt kan skillnaderna i studieförutsättningar mellan elever som studerar på *samma* gymnasieprogram, fast på olika skolor, vara väsentliga och därmed motivera en resursdifferentiering. Om man till exempel jämför elevers ingående meritvärden på samhällsvetenskapsprogrammet i Göteborgs kommun under antagningsomgången 2020 fanns det dels skolor där det genomsnittliga meritvärdet var över 300 poäng, dels skolor där det genomsnittliga meritvärdet var under 200 poäng.<sup>126</sup> Så kraftiga skillnader i ingående meritvärden genererar stora skillnader i förutsättningar att bedriva utbildningen, vilket rimligen borde avspeglas i resursfördelningen till gymnasieskolorna.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola redovisar i sitt betänkande en enkätundersökning om kommunernas användning av strukturersättning vid fördelningen av resurser till gymnasieskolan. Av de kommuner med nationella program som besvarade undersökningen uppgav endast 32 procent att de använde någon form av strukturersättning vid fördelningen av resurser till sina skolenheter under 2020.<sup>127</sup>

Hur stor del av resurserna som omfördelades i kommunerna varierade mellan mindre än 1 och 10 procent. Den genomsnittliga omfördelningen var 2,5 procent. När det kommer till modeller för omfördelning var det vanligaste att kommunerna använde meritvärdet från grundskolan som utgångspunkt för strukturersättningen. Men det förekom också att kommunerna använde andra bakgrundsfaktorer.<sup>128</sup>

Bland de kommuner som inte tillämpade strukturersättning var den vanligaste orsaken att de endast hade en gymnasieskola. Drygt en tredjedel av kommunerna angav ett sådant svar. Av övriga svar hand-

<sup>125</sup> Skolinspektionen (2018): *Kommunernas styrning av gymnasieskolan*.

<sup>126</sup> Göteborgsregionen (2020): *Antagningspoäng och medelvärde*.

<sup>127</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1. Svartfrekvensen i undersökningen var 76 procent.

<sup>128</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.



lade några om att det var svårt, några om att det inte fanns något behov av en strukturersättning och några om att en strukturell kompensation redan ligger i programkostnaden.<sup>129</sup>

Vad gäller kommunernas ersättning till andra kommunala och enskilda huvudmän inom gymnasieskolan var det 57 respektive 73 procent av kommunerna med strukturersättning som tillämpade samma resursfördelningsmodell även i ersättningen till dessa.<sup>130</sup>

### 6.5.6 Även enskilda huvudmän ska omfördela resurser

Enligt skollagen ska huvudmännen ta hänsyn till elevers olika behov och sträva efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.<sup>131</sup> Det gäller för både kommunala och enskilda huvudmän. Skyldigheten inbegriper bland annat ett ansvar att anpassa resursfördelning, organisation och arbetssätt efter elevers skilda förutsättningar och behov.<sup>132</sup>

Hur detta genomförs i praktiken hos de enskilda huvudmännen kan se olika ut. Inom den största skolkoncernen, Academedia, som under 2022 hade 75 skolenheter i grundskolan, tillämpar man exempelvis något som beskrivs som *aktiv resursfördelning*. Det innebär att resursfördelningen görs utifrån en analys av verksamheterna ur olika kvalitetsaspekter. Resursfördelningen följs sedan upp och justeras under verksamhetsåret utifrån uppföljningar av verksamheternas måluppfyllelse.<sup>133</sup> När Skolinspektionen under 2019 genomförde en kvalitetsgranskning av Vittraskolorna AB, som ingår i Academedia, fann man att huvudmannens resursfördelningsarbete utgick från en nyanserad behovsanalys med utgångspunkt i elevernas förutsättningar och behov. Till exempel framgick att huvudmannen inom ramen för sitt budgetarbete kunde ge särskild tilldelning till olika skolor, bland annat utifrån andelen elever med särskilt stöd och socioekonomiska förutsättningar i elevgruppen.<sup>134</sup>

---

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> 1 kap. 4 § skollagen.

<sup>132</sup> Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

<sup>133</sup> Academedia (2021): *Kvalitetsrapport 2020/21*.

<sup>134</sup> Skolinspektionen (2020): *Beslut efter regelbunden kvalitetsgranskning av Vittraskolorna ab*. Dnr SI 2019:6401.

Även i Skolinspektionens kvalitetsgranskning från 2020 av Internationella Engelska Skolan i Sverige AB framgår att resursfördelning utgör en viktig del av huvudmannens kompensatoriska arbete. I Skolinspektionens intervjuer med såväl rektorer som huvudmannarepresentanter beskrivs att huvudmannen differentierar fördelningen av ekonomiska, materiella och personella resurser för att öka likvärdigheten mellan skolenheterna.<sup>135</sup>

Någon mer systematisk kartläggning av hur de enskilda huvudmännen fördelar och omfördelar resurser har utredningen dock inte hittat. Det gör det svårt att med exakthet besvara hur och i vilken utsträckning en kompensatorisk resursfördelning tillämpas hos de enskilda huvudmännen. Dessutom har en majoritet av de enskilda huvudmännen bara en skola och många av skolorna har dessutom få elever, något som kan påverka möjligheten till kompensatorisk resursfördelning.

### 6.5.7 Hanteringen av tilläggsbeloppen är problematisk

Under de senaste åren har flera aktörer lyft problem med hanteringen av tilläggsbelopp för elever som har omfattande behov av särskilt stöd. Kritiken har framför allt kommit från de enskilda huvudmännen, som vid ett stort antal tillfällen har sökt domstolsprövningar av kommunernas tillämpning av regelverket.<sup>136</sup> Även ett antal statliga utredningar har pekat på problem med hanteringen av tilläggsbelopp.<sup>137</sup> I kontakter med kommunföreträdare har utredningen vidare erfart att prövningen av tilläggsbelopp är en svår, administrativt betungande och tidskrävande uppgift för den kommunala skoladministrationen.

### Tillämpningen av tilläggsbelopp varierar mellan kommunerna

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har i sitt delbetänkande<sup>138</sup> gjort en genomgång av de huvudsakliga problemen kopplade till de fristående resursskolornas finansiering. I detta sam-

<sup>135</sup> Skolinspektionen (2020): *Beslut efter regelbunden kvalitetsgranskning av Internationella Engelska Skolan i Sverige AB, ansvar för grundskola*. Dnr 2019:6827.

<sup>136</sup> Se t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens dom 2020-02-17 i mål nr 1320-19.

<sup>137</sup> Se t.ex. SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*. SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor*.

<sup>138</sup> SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor*.

manhang identifierade utredningen ett antal mer allmänna problem med hur systemet med tilläggsbelopp fungerar.

För det första pekar utredningen på en växande klyfta mellan de enskilda huvudmännens och kommunernas syn på när tilläggsbelopp är berättigat. De fristående skolorna anser att tillämpningen av tilläggsbeloppet har blivit alltmer restriktiv, medan kommunerna uppger att de i dag bara gör en mer noggrann prövning som bättre följer lagens krav på att göra en bedömning av behov och tillhandahållna stödinsatser på individnivå.

För det andra pekar utredningen på att tillämpningen av tilläggsbelopp varierar mellan kommuner. Det är otydligt i lagstiftningen för vilka behov och insatser tilläggsbelopp ska beviljas, vilket leder till att kommunerna gör olika bedömningar.

För det tredje pekar utredningen på att bidragsansökningarna om särskilt stöd är mycket administrationskrävande och gör att skolorna lägger stora specialpedagogiska resurser på detta – resurser som i stället skulle kunna användas till att ge elever stöd.

Vidare redovisar utredningen att många enskilda huvudmän upplever bevisbördan vid ansökningar om tilläggsbelopp som orimligt hög. Kommunernas förfaringssätt och vilka krav som ställs på underlagen skiljer sig åt, vilket gör ansökningarna än mer komplicerade för fristående skolor som tar emot elever från flera kommuner. Även för kommunerna är hanteringen av ansökningar om tilläggsbelopp resurskrävande.

Slutligen pekar utredningen på att den kontinuerliga omprövningen av rätt till tilläggsbelopp leder till en omfattande administration och en ekonomisk osäkerhet för skolan. Dessutom kan det innebära en oro för eleven, något som lyftes av föräldraföreningar som utredningen hade varit i kontakt med. I den mån tilläggsbeloppet är tänkt att finansiera personella stödresurser kan den omfattande omprövningen av dessa även leda till osäkra anställningsförhållanden för dem som ska stå för stödet.<sup>139</sup>

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven lämnade i sitt delbetänkande inga genomgripande förslag på förändringar av tilläggsbeloppets konstruktion. För det krävs enligt utredaren en särskild utredning som tillsätts med syftet att se över tilläggsbeloppet och hur det hänger samman med skolans finansieringssystem gene-

---

<sup>139</sup> Enligt uppgift från Kommunal (2022-03-25) hade 35 procent av elev- respektive lärarassistenterna tidsbegränsade anställningar under 2020.

rellt, inte bara för fristående resursskolor. Som ett sätt att komma till rätta med den bristande likvärdigheten i hanteringen av tilläggsbeloppen föreslog utredningen dock att Skolverket, i samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten, ska ta fram stöd för tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp. Stödet bör, enligt utredningen, bland annat syfta till att uttolka domars betydelse för tillämpningen och definiera vilka krav som bör ställas i en utredning om tilläggsbelopp.<sup>140</sup>

### Uppskattningsvis betalades två miljarder kronor ut i tilläggsbelopp i grundskolan under 2018

Det saknas i dag tillförlitlig statistik om tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Sådana tilläggsbelopp ska betalas ut till andra huvudmän än den egna kommunen och bara avse kostnader för anpassningar till enskilda elevers behov. Det kan till exempel handla om assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till elever med stora inlärningssvårigheter.<sup>141</sup>

Eftersom det per definition rör sig om individuella behov finns det inte heller något tillförlitligt sätt att uppskatta antalet elever med behov av tilläggsbelopp per skola eller huvudman. På grund av dessa svårigheter tog Utredningen om en mer likvärdig skola hjälp av Sweco för att genomföra en undersökning i syfte att uppskatta antalet elever med tilläggsbelopp och tilläggsbeloppens storlek i grundskolan på nationell nivå under 2018. Undersökningen omfattade 50 kommuner som valdes ut enligt ett stratifierat urval för att kunna ge en riksrepresentativ bild. Som grund för resultaten i undersökningen ligger svar från totalt 40 kommuner.<sup>142</sup>

Tre fjärdedelar av de kommuner som besvarade enkäten angav att ett antal elever i fristående skolor hade beviljats tilläggsbelopp under 2018. I genomsnitt uppskattades de enskilda huvudmännen få tilläggsbelopp för cirka 2 procent av eleverna i fristående skolor. Men variationen var stor, från 1 till 4 procent. Skillnaderna mellan kommunerna i utbetalda belopp var mycket stora, både avseende lägsta och högsta utbetalda belopp. 6 av kommunerna hade betalat ut ett högsta

<sup>140</sup> SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor.*

<sup>141</sup> 14 kap. 8 § skolförordningen.

<sup>142</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

tilläggsbelopp som översteg 500 000 kronor. Det genomsnittliga utbetalade beloppet per elev i fristående skola var 193 000 kronor.<sup>143</sup>

Enligt skollagen har de enskilda huvudmännen möjlighet att överklaga kommunens beslut i de fall deras ansökan om tilläggsbelopp avslagits.<sup>144</sup> De svarande kommunerna avslog läsåret 2018/2019 ungefär 35 procent (673 ansökningar) av det totala antalet inkomna ansökningar om tilläggsbelopp. Av dessa överklagade de enskilda huvudmännen ungefär vart tionde avslag. Totalt ledde alltså ungefär 3,5 procent av ansökningarna om tilläggsbelopp till ett överklagande.<sup>145</sup>

Vad gäller förekomsten av tilläggsbelopp i de egna skolorna svarade hälften av kommunerna i undersökningen att de använde samma regler som i förhållande till andra huvudmän. Resterande kommuner erbjöd stöd som en så kallad fri nyttighet, till exempel i form av stöd från centralt finansierade enheter. I något fall angavs också att det var upp till varje rektor att finansiera denna typ av stöd inom ordinarie budget.<sup>146</sup>

De kommuner som tillämpade samma regler för de egna skolorna som för andra huvudmän utbetalade tilläggsbelopp för 1,7 procent av eleverna. Det genomsnittliga beloppet var betydligt lägre och uppgick till knappt 74 000 kronor per elev med tilläggsbelopp. Variationerna i genomsnittligt belopp var mycket stora mellan kommunerna. Ansökningarna om tilläggsbelopp avslogs i något mindre utsträckning, 32 procent, i kommunerna. Någon överklaganderätt finns inte för de egna skolorna.<sup>147</sup>

En uppräknig till riksnivån utifrån svaren i Swecos undersökning ger en uppskattning av tilläggsbelopp som betalades ut under 2018 till fristående skolor på 700 miljoner kronor och till kommunala skolor på 1 250 miljoner kronor, sammantaget cirka 2 miljarder kronor. Men skattningen bör tolkas med försiktighet.<sup>148</sup>

---

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> 28 kap. 5 § skollagen.

<sup>145</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> Ibid.

## Regelverket för tilläggsbelopp är inte anpassat efter resursskolor

För de fristående resursskolorna, som har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd spelar tilläggsbeloppen ofta en avgörande roll. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har problematiserat i vilken utsträckning dagens tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp svarar mot dessa skolors behov.<sup>149</sup>

För det första menar utredningen att den ordinarie resursfördelningen till skolor, med ett grundbelopp som ska täcka särskilt stöd upp till en viss nivå samt ett tilläggsbelopp som ska täcka extraordinära stödåtgärder, inte fungerar för resursskolor. Vanliga skolor kan omfördela inom grundbeloppet mellan elever med och utan 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.

För det andra pekar utredningen på att en resursskola i grunden är anpassad för en viss elevgrupp och redan inledningsvis har högre kostnader än vad grundbeloppet normalt täcker, till exempel för anpassade lokaler och personal med specialistkompetens. Det är därför svårt att i detalj precisera kostnader för stödåtgärder för varje elev, vilket är nödvändigt för att beviljas tilläggsbelopp eftersom det ska utgå från en elevs individuella behov. En stor del av dessa stödkostnader ger dessutom inte rätt till tilläggsbelopp, eftersom de inte är att räkna som extraordinära stödinsatser.

För det tredje pekar utredningen på att antagningsprocessen, där eleven först antas till en resursskola och ansökan om tilläggsbelopp ofta görs därefter, leder till en brist på förutsägbarhet som skapar ekonomiska problem för skolorna. Resursskolorna har enligt dagens lagstiftning i normalfallet inte rätt att säga nej till elever som har behov av särskilt stöd, men inte så stora behov att tilläggsbelopp kan förväntas bli beviljat.

Slutligen pekar utredningen på att kravet på en stabil ekonomi vid tillståndsprövning av nya fristående skolor innebär att resursskolor har svårt att få tillstånd. Detta mot bakgrund av att tilläggsbelopp i normalfallet inte får räknas in i skolans budget, i och med att det inte går att förutse säkert om sådant kommer att beviljas. För en skola som planerar att ta emot i huvudsak elever som förväntas få tilläggs-

---

<sup>149</sup> SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor.*

belopp och som därmed beräknar kostnader för bland annat lärare och annan personal utifrån detta är det ofta inte möjligt att presentera en kalkyl som går ihop.

Utredningen om elevers möjlighet att nå kunskapskraven lämnar inte heller i det här avseendet några genomgripande förslag för att ändra finansieringen av fristående resursskolor, utan menar att en särskild utredning krävs om detta är önskvärt. För att skapa bättre möjligheter att följa utvecklingen av antalet resursskolor i landet och antalet elever i sådana skolor gör utredningen dock bedömningen att Skolverket bör ta in uppgifter från kommuner och enskilda huvudmän om de vid någon av sina skolenheter har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, och i så fall vilka skolenheter som har ett begränsat mottagande. Det skulle då också vara möjligt för Skolverket att utifrån befintlig statistik om exempelvis betygseresultat, lärartäthet och lärarbehörighet följa upp genomsnittliga skillnader mellan resursskolor och andra skolenheter, vilket i sin tur skulle ge ett underlag i det fall mer genomgripande regeländringar på området ska utredas.<sup>150</sup>

### **Regeringen kan ge lämplig skolmyndighet möjlighet att meddela forskrifter om tilläggsbelopp**

I juli 2022 trädde nya lagändringar i kraft som innebar förändringar i regelverket för resursskolor och tilläggsbelopp.<sup>151</sup> Lagändringarna innebar bland annat att

- skollagen förtydligades så att det framgår att även kommuner kan bedriva resursskolor
- regeringen ska kunna delegera möjligheten att meddela föreskrifter om bestämmandet av tilläggsbelopp till den myndighet som regeringen bestämmer.

När det gäller tilläggsbeloppen är syftet med lagändringen att systemet ska bli mer likvärdigt och rättvist så att barn och elever får det stöd de behöver. Tidigare har det funnits en möjlighet för regeringen att utfärda föreskrifter om bestämmandet av tilläggsbelopp, men

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Prop. 2021/22:156 *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd*. Bet. 2021/22:UbU31, rskr. 2021/22:340.

regeringen har saknat möjlighet att delegera denna uppgift. Det har inneburit att ingen skolmyndighet hittills har kunnat meddela sådana föreskrifter. Genom att delegera föreskrifträtten vill regeringen möjliggöra för lämplig skolmyndighet att ta fram klargörande och exemplifierande föreskrifter som kan bidra till en mer rättssäker och likvärdig bedömning av elevers individuella stödbehov. Enligt regeringen kan det exempelvis bli en uppgift för Skolverket med en skyldighet att låta Specialpedagogiska skolmyndigheten yttra sig.<sup>152</sup>

### 6.5.8 Kritik har riktats mot systemet med grundbelopp

På senare år har systemet med grundbelopp, den så kallade skolpengen, kritiserats alltmer.<sup>153</sup> 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. Men mycket pekar på att systemet med grundbelopp även har fått påverkan på hur kommuner fördelar resurser till sina egna skolor. Kritiken har bland annat handlat om att systemet inte tar tillräcklig hänsyn till de skillnader i behov, förutsättningar och ansvar som olika huvudmän och skolor har.

### Grundbeloppet speglar inte faktiska kostnader

Eftersom skolverksamhet präglas av betydande fasta kostnader ger en ersättningsmodell som baseras på genomsnittskostnader starka incitament att ta emot så många elever som möjligt i en skola. Att ta in ytterligare en elev är visserligen inte gratis. Till exempel behöver det lagas mer skolmat och köpas in fler läroböcker. Men dessa kostnader understiger väsentligen den genomsnittskostnad som skolorna blir ersatta utifrån. Tillkommande elever kan – upp till en viss gräns – nyttja samma lokaler och delta i samma lektioner som de tidigare eleverna.<sup>154</sup> Denna ersättningsmodell leder till att populära skolor som

<sup>152</sup> Ibid.

<sup>153</sup> Se t.ex. 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).

<sup>154</sup> För utförligare resonemang, se t.ex. Lärarförbundet 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).



kan fylla klassrummen ofta överkompenseras i relation till sina nödvändiga kostnader för att bedriva utbildningen.

Som ett alternativ till dagens sätt att fördela resurser till skolor har det i skoldebatten ibland framförts att ett system med ”klasspeng”, där ersättningen grovt förenklat skulle basera sig på antalet klasser i stället för varje elev i sig, skulle vara ett mer kostnadseffektivt resursfördelningssystem.<sup>155</sup> Ett sådant system, menar förespråkarna, skulle mer träffsäkert fånga de behov som skolan har genom att utgå från en tydligare differentiering mellan fasta och rörliga kostnader. Utredningen om en mer likvärdig skola gjorde dock bedömningen att ett sådant system, för att inte vara kraftigt kostnadsdrivande, skulle kräva att huvudmannen i så fall både styr finansiering och kapacitet.<sup>156</sup> Systemet skulle, enligt utredningen, vara tvunget att bygga på brytpunkter efter vilka ytterligare en fast klasspeng skulle falla ut. Marginalersättningen för den elev som precis tar skolan över en sådan brytpunkt blir då mycket hög. Detta leder i sin tur till att skolor får starka incitament att anta elever precis över dessa brytpunkter, vilket utredningen varnade för skulle vara kraftigt kostnadsdrivande om inte den som finansierar skolorna också styr över deras mottagandekapacitet.<sup>157</sup>

### Grundbeloppet speglar inte skillnader i ansvar mellan kommunala och enskilda huvudmän

Hemkommunen har det yttersta ansvaret för att erbjuda alla folkbokförda elever i kommunen en plats i en skola nära hemmet, oavsett antal elever i kommunen respektive år.<sup>158</sup>

Det innebär att en kommun, till skillnad från en enskild huvudman, måste kunna garantera täckning över hela kommunen och ha beredskap för att ta emot elever som är nyinflyttade eller som väljer att sluta vid en annan huvudmans skola. Detta medför att kommuner alltid måste ha vakanta platser vid vissa av sina skolenheter eller vara beredda att acceptera överbeläggning. Vidare varierar antalet barn i skolålder över tid, samtidigt som vissa resurser inte går att anpassa fullt ut efter sådana volymförändringar. Det tydligaste exemplet på

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> Se t.ex. 10 kap. 24 § skollagen avseende grundskolan.

det är lokalkostnaderna, men även kostnader för undervisning och elevhälsa kännetecknas av viss tröghet vad gäller anpassning till olika behov över tid. Totalt sett har Utredningen om en mer likvärdig skola uppskattat dessa merkostnader till 8,4 procent av genomsnittskostnaden i riket för en genomsnittlig kommun under tidsperioden 1997–2018.<sup>159</sup>

Eftersom dessa kostnader ingår i beräkningen av grundbelopp till enskilda huvudmän, vilket enligt skollagen ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen verksamhet, riskerar de enskilda huvudmännen att kompenseras för ett ansvar som de inte har. I sitt betänkande föreslog därför Utredningen om en mer likvärdig skola att hemkommunen vid beräkningen av det grundbelopp som ska lämnas i bidrag för varje elev i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska göra avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att dels erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ha beredskap att ta emot nya elever.<sup>160</sup>

I mars 2022 beslutade regeringen om en proposition som i huvudsak överensstämde med utredningens förslag.<sup>161</sup> Riksdagen avlog dock propositionen.<sup>162</sup>

### **Tillämpningen av grundbelopp i kommuner riskerar att underfinansiera frånvalsskolor**

En ytterligare kritik mot grundbeloppet, som har lyfts av Utredningen om en mer likvärdig skola, är att det riskerar att leda till en underfinansiering av mindre populära kommunala skolor med en mer resurssvag elevsammansättning, så kallade frånvalsskolor. Åtminstone för de kommuner som tillämpar ett system med grundbelopp även till de egna skolorna.<sup>163</sup>

Skälet till det är att attraktiva skolor som många söker till, så kallade tillvalsskolor, fullt ut kommer att kunna nyttja sin kapacitet även när elevunderlaget totalt sett viker. Den extra kapacitet som kommunerna måste hålla sig med, till följd av deras särskilda ansvar att garantera alla elever utbildning, kommer därför i hög grad att resultera i tomma platser på frånvalsskolorna. Risken är då att dessa skolor

<sup>159</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> Prop. 2021/22:161 *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän*.

<sup>162</sup> Bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.

<sup>163</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

underfinansieras om ersättningen baseras på grundbelopp per elev genom att ersättningen för färre elever måste bidra till att täcka samma fasta kostnader som vid ett fullt resursutnyttjande.<sup>164</sup>

Eftersom attraktiva skolor tenderar att ha ett socioekonomiskt starkt elevunderlag innebär detta att överkapaciteten, med tillhörande underfinansiering, i hög grad kommer att ligga på skolor med ett förhållandevis svagt elevunderlag. Det innebär problem både för skolans likvärdighet och för det kompensatoriska uppdraget.<sup>165</sup>

### Grundbeloppet kan leda till en alltför stor anpassning till föräldrars och elevers efterfrågan

Som en del av 1990-talets reformer har grundbeloppet inneburit att föräldrar och elever har fått en starkare ställning i skolan. I dag kan föräldrar som är missnöjda med sitt barns utbildning – åtminstone i de större kommunerna – byta skola och ta med sig befintlig finansiering via grundbeloppet. I flera avseenden har detta stärkt brukarinflytandet och gjort skolan mer anpassad efter föräldrarnas och elevernas efterfrågan.<sup>166</sup>

Lärarnas fackliga organisationer har dock varnat för att det även finns risker med en sådan utveckling.<sup>167</sup> När makt flyttas från dem som har mycket kunskap om hur utbildning bör bedrivas – skolledare och lärare – till dem som har mindre kunskap om hur utbildning bör bedrivas – föräldrar och elever – är det inte säkert att det leder till en positiv utveckling. Inte minst finns risken att det leder till att lärares auktoritet undergrävs.

För en skola med ett fåtal elever kan enskilda skolbyten få stora ekonomiska konsekvenser för skolans verksamhet. Det gör att en rektor eller lärare på en sådan skola kan tvingas att väga in finansiella hänsyn när de fattar beslut som rör elever i olika frågor. Men problematiken gäller även för större skolor. När skolor för sin finansiering konkurrerar om elever finns en risk att skolan anpassar sig alltför mycket till föräldrarnas och elevernas efterfrågan, till exempel

---

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> Ibid.

<sup>166</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>167</sup> Se t.ex. *Dagens Samhälle* 2017-05-17: "Starkt samband mellan resurser och snällbetyg" [www.dagensamhalle.se/samhalle-och-valfard/skola/starkt-samband-mellan-resurser-och-snallbetyg](http://www.dagensamhalle.se/samhalle-och-valfard/skola/starkt-samband-mellan-resurser-och-snallbetyg) (hämtad 2022-02-18).

vid bedömning och betygssättning, vilket kan leda till negativa effekter för skolväsendet som helhet.<sup>168</sup>

### Systemet med grundbelopp riskerar att leda till ökade kostnader i kommunerna

På grund av sin konstruktion med genomsnittsansättning till de enskilda huvudmännen har systemet med grundbelopp även kritiserats för att leda till ökade kostnader i kommunerna.<sup>169</sup> Anledningen är att kommunerna inte fullt ut kan anpassa sina kostnader när elever slutar i den kommunala skolan och börjar hos en enskild huvudman. Till exempel kommer kostnaderna för lärare och lokaler i stort sett att vara oförändrade på kort sikt.

Med färre elever men bara delvis minskade kostnader i den kommunala skolan kommer grundbeloppet till de enskilda huvudmännen att öka, om inte kommunen hittar andra sätt att minska skolkostnaderna. Därmed ställs kommunerna inför ett dilemma: antingen drar man ner på skolkostnaderna där det är möjligt eller så får man acceptera ökade utbildningskostnader trots att det totala antalet elever inte har förändrats.

Om man väljer det första alternativet är risken överhängande att fler elever kommer att vilja söka sig bort från den kommunala skolan, vilket kan leda till en negativ spiral. Om man väljer det andra alternativet är det svårt att ha kostnadskontroll. Inget av alternativen är därmed särskilt attraktivt från ett kommunalt perspektiv.

Det finns dock rapporter som pekar i motsatt riktning. I en rapport från Svenskt Näringsliv framgår att kommuner med många elever i fristående skolor i genomsnitt hade lägre kostnader per elev. Vilka orsakssamband som ligger bakom resultatet i rapporten är svårt att slå fast, men en teori, enligt rapportförfattaren, är att fristående skolor stärker kommunernas kostnadseffektivitet i ett dynamiskt perspektiv. Exempelvis kan konkurrensen göra kommunerna bättre på att hushålla med resurserna.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> Se t.ex. IFAU:s forskningssammanfattning om betygsinflation. [www.ifau.se/Press/Forskningsammanfattningar/Om-betygsinflation/](https://www.ifau.se/Press/Forskningsammanfattningar/Om-betygsinflation/) (hämtad 2022-02-18).

<sup>169</sup> Se t.ex. 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).

<sup>170</sup> Svenskt Näringsliv (2020): *Friskolorna och skolkostnaderna. En empirisk granskning av Åstrandutredningens analyser och slutsatser*. Oktober 2020. Uppdaterad 6 nov 2020.

## Grundbeloppet kan leda till ekonomisk osäkerhet till följd av snabba resursväxlingar mellan huvudmän

I dag saknas reglering av när bidrag till enskilda huvudmän ska justeras i samband med att en elev byter till en skola med en annan huvudman. Enligt Utredningen om en mer likvärdig skola råder i flertalet kommuner ordningen att grundbeloppet flyttas från en huvudman till en annan så snart som möjligt efter att en elev har bytt skola, i vissa fall från och med samma dag som eleven flyttat.<sup>171</sup> Samtidigt står skolan som eleven har lämnat kvar med i stort sett samma kostnader för lärare, lokaler och elevhälsa.

Det faktum att huvudmännens intäkter är rörliga samtidigt som de huvudsakliga kostnaderna för verksamheten, åtminstone i det korta perspektivet, är fasta skapar en svår situation för många huvudmän när elever väljer att lämna deras skolor. Detta gäller i synnerhet de mindre huvudmännen.

Risken för snabba resursväxlingar mellan huvudmän skapar en osäkerhet som gör att skolverksamheten blir svår att planera. Samtidigt riskerar det att leda till att huvudmännen avstår från att genomföra viktiga utvecklingsinsatser och investeringar, eftersom de inte vågar lita på vilka resurser de har. I sin tur riskerar det att påverka elevers lärande negativt.

För att komma till rätta med problemen med snabba resursväxlingar mellan huvudmän föreslog Utredningen om en likvärdig skola i sitt betänkande

- dels att skolbyten som huvudregel ska ske vid terminsstart
- dels att ersättningen för de elever som av olika skäl ändå behöver byta till en annan huvudmans skola under läsåret ska följa eleverna med två månaders fördröjning.<sup>172</sup>

Tanken med det senare är enligt utredningen att ge huvudmännen bättre möjligheter att justera sin organisation till de nya förutsättningarna.<sup>173</sup> Regeringen har remitterat förslaget, men inte lagt fram någon proposition.

<sup>171</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

<sup>172</sup> Avser skolbyten mellan enskild huvudman och kommunal huvudman eller mellan två enskilda huvudmän.

<sup>173</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

## Även Riksrevisionen har riktat kritik mot skolpengssystemet

Under 2021 och 2022 har Riksrevisionen granskat om regelverket för grundbelopp till enskilda huvudmän, den så kallade skolpengen, bidrar till en likvärdig utbildning för eleverna. Utifrån granskningen har Riksrevisionen kommit fram till att regelverket i vissa avseenden motverkar en likvärdig skola och därför behöver förändras.<sup>174</sup>

Riksrevisionen pekar på ett antal problem med regelverket för skolpeng, så som det är utformat i dag. För det första handlar det om att regelverket inte beaktar de trögrörliga kostnaderna. Enligt Riksrevisionen bestäms skolpengen i de flesta kommuner utan hänsyn till skolornas fasta kostnader. Det kan få stora ekonomiska konsekvenser för både den skola som tappar elever och den som tar emot dem. Detta gör 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 försämrar möjligheten till kontinuitet och stabilitet för elever i behov av stöd.

För det andra handlar det om att regelverket inte beaktar de skillnader som finns mellan olika huvudmän i fråga om vilket ansvar de har. Riksrevisionens bedömning är att principen om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän, som bland annat manifesteras i att bidrag ska lämnas till de enskilda huvudmännen på samma grunder som hemkommunen tillämpar för att fördela resurser till den egna skolan, inte alltid medför lika förutsättningar för skolverksamheten. Detta beror, enligt Riksrevisionen, på att kommunerna har ansvar som de enskilda huvudmännen inte har. En kostnadspåverkande skillnad är till exempel att kommuner, till skillnad från enskilda huvudmän, inte kan besluta om storleken på sin skolverksamhet, utan måste anpassa den utifrån det elevunderlag som finns för att kunna se till att alla skolpliktiga elever går i skolan och kunna erbjuda alla elever som så önskar en utbildningsplats.

Slutligen pekar Riksrevisionen även på vissa problem i tillämpningen av regelverket. Till exempel ser bidragsbesluten som skickas till de enskilda huvudmännen från elevens hemkommun ut på en mängd olika sätt. En del är tydliga, men många är otydliga och uppfyller inte skolförordningens krav på vad redovisningen ska innehålla. Många ärenden överklagas också till förvaltningsdomstol. Ärenden som går

---

<sup>174</sup> Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

till domstol kräver mycket resurser av samtliga inblandade parter. Därutöver finns det, enligt Riksrevisionen, flera olika sätt för en kommun att bokföra sin lokalkostnad, vilket i sin tur påverkar ersättningen till de enskilda huvudmännen.

Den sammantagna bilden från granskningen är, enligt Riksrevisionen, att det finns problem med nuvarande regelverk som är svåra att komma åt med mindre justeringar. Enligt myndigheten finns det skäl att ompröva om fristående skolor ska ersättas enligt samma grunder som de kommunala. I det sammanhanget föreslår Riksrevisionen att det införs en statligt bestämd schablonmodell för ersättning till enskilda huvudmän. Det nya ersättningssystemet bör vara nationellt bestämt, men tillåta vissa variationer utifrån till exempel lärarlöneläget, fastighets- och hyresmarknaden, befolkningstätheten och huvudmannens fasta kostnader. Systemet behöver dock utredas vidare.<sup>175</sup>

---

<sup>175</sup> Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.





## 7 Arbetsgivarskapet för skolans personal

Personalen är skolans viktigaste resurs. Hur arbetet utförs, leds och fördelas har en direkt påverkan på elevers kunskapsutveckling, skolans likvärdighet och möjligheten att hålla god kvalitet i undervisningen och utbildningen i sin helhet. Även personalens villkor påverkar resultaten i skolan genom att attraktiva yrken lockar till sig skickliga medarbetare. I sin tur lägger det grunden för att anställda ska vilja vara kvar och utvecklas i skolan under sitt yrkesliv. På så sätt är arbetsgivarskapet för skolans personal viktigt för att påverka resultaten i svensk skola.

I detta kapitel redogör utredningen för hur arbetsgivarskapet för den offentligt anställda skolpersonalen är organiserat och vilka regler som gäller för verksamhetsövergångar mellan olika arbetsgivare. Anledningen till att redogörelsen i huvudsak avgränsar sig till de offentligt anställda är att det är dessa som, enligt våra direktiv, ska kunna omfattas av ett statligt arbetsgivarskap.

I kapitlet beskriver vi även vilken roll staten har haft historiskt när det kommer till arbetsgivarskapet för skolans personal. Vi ger också en sammanfattande bild av ett antal utmaningar för skolan som hänger samman med möjligheten att bedriva en verksamhet av hög kvalitet och vara en attraktiv arbetsgivare.

### 7.1 Arbetsgivarskapet för skolans personal i dag

I dag är det främst kommuner och enskilda huvudmän som har arbetsgivaransvar för skolans personal. Men det finns undantag. I vissa skolformer är staten arbetsgivare, och även regioner kan vara arbetsgivare i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Kommuner kan också överlåta arbetsgivar-

ansvaret till kommunalförbund. Vanligast är att arbetsgivaransvaret hänger ihop med huvudmannaskapet. Men i vissa fall kan de vara skilda från varandra. I till exempel komvux på entreprenad är den enskilda utbildningsanordnaren arbetsgivare, men huvudmannaskapet för verksamheten är kommunalt.

I detta avsnitt går utredningen igenom hur arbetsgivarskapet för den offentliga skolpersonalen är organiserat, hur många som är anställda och hur anställningsförhållandena ser ut. Vi redogör även för vilken statlig reglering som finns vad gäller skolans tjänster i nuläget. I avsnittets senare delar går vi igenom avtalsstrukturen på det kommunala och det statliga området och redovisar skillnader. Dessutom visar vi hur lönevillkoren för ett antal olika personalkategorier skiljer sig åt mellan olika sektorer och regioner. Avsnittet avslutas med en beskrivning av det regelverk som hanterar övergång av verksamhet mellan olika arbetsgivare.

### **7.1.1 Omkring 200 000 arbetar i den kommunala skolan**

Den kommunalt anordnade grundskolan och gymnasieskolan samt komvux är personalintensiva verksamheter som omfattar omkring 200 000 årsarbetskrafter inom olika personalgrupper.

I tabell 7.1 har utredningen utifrån underlag från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) sammanställt vilka huvudsakliga personalgrupper det handlar om samt antalet årsarbetskrafter under 2020. I sammanställningen ingår endast de yrkesgrupper som går att koppla direkt till skolan. Det innebär att det finns yrkesgrupper som inte ingår i sammanställningen, trots att de åtminstone delvis arbetar i skolan. Siffrorna i tabellen bör följaktligen ses som ett nedre spann för antalet årsarbetskrafter i den kommunala skolan.