

Forskning om kommunal vuxenutbildning (komvux) sker i dag i begränsad omfattning. Alla aktörer som på något sätt ansvarar för, eller samverkar om, forskning och utveckling i skolan, bör därför uppmärksamma komvux i högre utsträckning än i dag.

Vidare bör den systemansvariga myndigheten få till uppgift att möjliggöra att fler lärare får utveckla och dokumentera beprövad erfarenhet. Myndigheten bör därför ge stöd för systematisk kollegial utveckling, utprovning av undervisningsmetoder och dokumentation av dessa. För att stödet ska bli verkkningsfullt bör det byggas in i professionsprogrammet. Myndigheten bör också främja lärares möjligheter att sprida den utvecklade och dokumenterade beprövade erfarenheten. I sitt stöd och sina främjande insatser för det systematiska undervisningsutvecklande arbetet bör myndigheten särskilt fokusera på huvudmän och skolenheter med svaga förutsättningar för detta, exempelvis i glesbygd.

I kapitel 14 understryker utredningen att den kunskap och de erfarenheter som lärare utvecklar inom olika professionsutvecklande insatser måste införlivas i skolpraktiken för att de ska komma eleven till del. Vid ett fullgånget förstatligande bedömer vi att staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskaper och erfarenheter som lärare utvecklar i olika professionsutvecklande insatser bidrar till att utveckla undervisningen. Vi gör samma bedömning i fallet med ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet. Utvecklade resonemang och argumentation finns i kapitel 14.

Som ett led i stödet för ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling bör staten främja lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling så att fler lärare än i dag får möjlighet att delta antingen i praktikinära forskning eller i annan systematisk utveckling av undervisningen. Detta bör bland annat innebära högre krav på huvudmän att medverka i undervisningsutvecklande forskning och utveckling samt vfu, och att den systemansvariga myndigheten får till uppgift att stödja lärare i att utveckla och dokumentera beprövad erfarenhet.

Statens stödjande och främjande insatser är inte minst viktiga i detta alternativ, där de kommunala huvudmännen kommer att finnas kvar. Insatserna kan då utgöra ett verktyg för staten att utjämna den variation i förutsättningar för undervisningsutvecklande arbete som

finns mellan olika huvudmän. Detsamma gäller högre krav på huvudmännen att medverka i samverkan mellan skolan och andra statliga aktörer, exempelvis högskolor och universitet, även om detta alternativ inte erbjuder den fördel som en statlig huvudman möjligen skulle kunna ge när det gäller att underlätta samverkan.

Sammantaget anser vi ändå att statens insatser kan bidra till att underlätta arbetet med ett systematiskt undervisningsutvecklande arbete.

#### **17.4.3 Staten bör även i detta alternativ säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa inom komvux**

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet bör staten säkerställa att lärare inom kommunal vuxenutbildning (komvux) har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna, enligt komvux särskilda förutsättningar. Behov finns både av starkt generell didaktisk kompetens avseende komvux och vuxnas lärande, och av specialiserad didaktisk kompetens på området.

Universitet och högskolor med examenstillstånd för ämnes- och yrkeslärarutbildningar bör därför se till att dessa utbildningar förbereder alla studenter för att undervisa inom komvux.

Vidare bör den systemansvariga myndigheten säkerställa att kompetensutvecklingsutbudet som myndigheten ansvarar för innehåller insatser som är relevanta för lärare inom komvux, enligt de didaktiska krav som skolformen ställer.

I alternativet med ett fullgånget förstatligande av skolan gör utredningen bedömningen att staten bör säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna, enligt komvux särskilda förutsättningar. Behov finns både av starkt generell didaktisk kompetens avseende komvux och vuxnas lärande, och av specialiserad didaktisk kompetens på området.

Vi gör motsvarande bedömning gällande alternativet med ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet. Utvecklade resonemang och argumentation finns i kapitel 14.

I detta alternativ kommer kommunerna fortsatt att vara huvudmän för komvux. Möjligen är statliga insatser för att stärka undervisningskompetensen i komvux då av ännu större betydelse än vid ett fullgånget förstatligande, eftersom statliga insatser kan kompensera för kommuners olika kapacitet för att på egen hand initiera kompetensutveckling som är relevant för lärare inom komvux.

#### **17.4.4 Den systemansvariga myndigheten bör även i detta alternativ få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan**

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet bör staten, inom ramen för sitt systemansvar, öka sitt ansvarstagande för kompetensförsörjningen till skolan.

Den systemansvariga myndigheten bör därför få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. I ansvaret bör ingå att ha överblick över skolans kompetensbehov, samverka med relevanta aktörer och stödja skolans huvudmän i den strategiska kompetensförsörjningen.

Myndigheten bör

- ansvara för prognoser över behovet av lärare och förskollärare och bredda dessa till att också innefatta analyser av skolans kompetensbehov utöver lärare. Vidare bör den systemansvariga myndigheten klarlägga vilka yrkesroller som behövs i skolor och i verksamheter inom kommunal vuxenutbildning (komvux) utöver lärare och skolledare, vilka kompetenskrav som bör ställas på dem samt om krav på kvalifikationer i form av viss utbildning bör ställas för dessa yrkesroller.
- samverka med andra relevanta myndigheter och aktörer, till exempel universitet och högskolor, om kompetensförsörjningen till skolan samt samla, sammanställa och tillgängliggöra information från dessa aktörer.

- stödja skolans huvudmän i arbetet med strategisk kompetensförsörjning, i synnerhet i perioder då elevantalen fluktuerar. Stödet bör särskilt fokusera på områden där huvudmän, skolenheter och verksamheter har svåra förutsättningar för rekrytering, exempelvis utsatta områden och glesbygd.
- genomföra insatser för lång- och kortsiktig kompetensförsörjning till skolan samt ta fram förslag till insatser för kompetensförsörjningen till skolan på nationell och regional nivå. Insatser för att öka läraryrkets attraktionskraft bör utgå från prognoserna över behovet av lärare och förskollärare, och omfatta skolformer, ämnen och lärarkategorier där brist beräknas uppstå.

Vid ett fullgånget förstatligande bedömer utredningen att staten i högre grad än i dag behöver ta ett sammanhållet ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. Som ett led i detta bör den systemansvariga myndigheten få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. Anledningen är att det i dag till viss del saknas en statlig aktör med ett tydligt utpekat uppdrag för detta arbete. I stället är ansvaret fördelat på många aktörer, där var och en har sin roll.

Vi gör motsvarande bedömning för ett system med ett förstärkt statligt ansvar där staten inte tar över huvudmannaskapet.

Den systemansvariga myndighetens insatser bör även i detta alternativ omfatta såväl ett långsiktigt perspektiv som ett mer kortsiktigt ”här och nu”-perspektiv. På så sätt kan myndigheten både erbjuda stöd till huvudmännens lokala kompetensförsörjningsarbete, och bidra till långsiktiga satsningar på exempelvis utbildning och kompetensutveckling. Utvecklade resonemang och argumentation finns i kapitel 14.

Eftersom kommunerna som huvudmän finns kvar i detta alternativ, och antalet aktörer därmed är större, anser utredningen att den systemansvariga myndigheten i detta alternativ möjligen kan göra ännu mer nytta än vid ett fullgånget förstatligande av skolan.

#### 17.4.5 Lärarlegitimationen bör även i detta alternativ utvärderas i relation till reformens syften

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet bör regeringen tillsätta en utredning som utvärderar om lärarlegitimationen i dess nuvarande utformning i tillräcklig utsträckning bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen.

Utredningen bör också ta ställning till om det finns skäl att göra justeringar för att förbättra förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig handläggning av lärarlegitimationsärenden. I frågan om handläggning är ett alternativ till utredning att regeringen i stället lämnar i uppdrag till den systemansvariga myndigheten att se över handlägningsprocesserna.

Utredningen bör tillsättas vid en tidpunkt när regeringen bedömer att det är möjligt att dra slutsatser om införandet av krav på lärarlegitimation har bidragit till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen.

I kapitel 14 gör utredningen bedömningen att regeringen bör tillsätta en utredning som utvärderar om lärarlegitimationen i dess nuvarande utformning i tillräcklig utsträckning bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen. En sådan överyn skulle kunna ge värdefull kunskap om förutsättningarna för en skola av hög kvalitet och för ett attraktivt läraryrke. Vi bedömer att en sådan utredning bör tillsättas även i alternativet med ett system med ett förstärkt statligt ansvar där staten inte tar över huvudmannaskapet.

Denna utredning bör även ta ställning till om det finns skäl att göra justeringar för att förbättra förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig handläggning av lärarlegitimationsärenden. En sådan överyn skulle kunna genomföras oberoende av en utvärdering av lärarlegitimationsreformen. Ett alternativ till utredning är i det fallet att regeringen i stället lämnar i uppdrag till den systemansvariga myndigheten att se över handlägningsprocesserna.

Utvecklade resonemang och argumentation finns i kapitel 14.

## 17.5 Skolmyndigheter

### 17.5.1 En ny skolmyndighet bör även i detta alternativ införas med ett systemansvar för skolan

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör en ny skolmyndighet införas med ett generellt systemansvar för skolan. Den nya myndigheten bör arbeta med såväl styrning som stöd till hela skolsystemet, det vill säga både till offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning samt till fristående skolor. Den bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan gör utredningen bedömningen att två nya skolmyndigheter bör införas: en systemansvarig myndighet och en myndighet med huvudmannaansvar, se kapitel 16.

I ett system där staten förstärker sitt ansvar men huvudmannaskapet ligger kvar hos kommunerna och de enskilda huvudmännen, finns inget behov av en statlig myndighet med huvudmannaansvar (förutom för specialskolan och sameskolan där huvudmannaskapet inte förändras jämfört med i dag, se avsnitt 17.5.2 och 17.5.3). Där emot är behovet av en ny skolmyndighet som arbetar med såväl styrning som stöd till hela skolsystemet i princip detsamma. Motiven för en sammanhållen systemansvarig myndighet framgår av avsnitt 16.2.1. I detta alternativ med fler offentliga huvudmän anser vi att styrkan i motiven ökar.

Vi gör alltså bedömningen att en ny skolmyndighet bör införas även i detta alternativ, med ett generellt systemansvar för skolan. Den bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

I nedanstående avsnitt nöjer vi oss med att beskriva skillnaderna för den systemansvariga myndigheten i detta alternativ jämfört med i det fullgångna förstatligandet. En väsentlig skillnad är att antalet huvudmän blir detsamma som i dag i detta alternativ, det vill säga cirka 1 100 för de skolformer och verksamheter som ingår i utredningen. Jämfört med vid ett fullgånget förstatligande kommer den systemansvariga myndigheten att behöva arbeta mot 290 kommu-

nala huvudmän i stället för mot *en* statlig huvudman. Det kommer att innebära skillnader i arbetssätt vad gäller exempelvis kapacitetshöjande stöd.

### **Den systemansvariga myndighetens uppgifter kan te sig lite olika i detta alternativ jämfört med vid ett fullgånget förstatligande**

Den systemansvariga myndigheten kommer i princip att ansvara för samma uppgifter i detta alternativ som vid ett fullgånget förstatligande. Men uppgifterna kan te sig lite olika i de olika alternativen.

Den övergripande uppgiften att vara förvaltningsmyndighet för skolväsendet och därmed ha ett generellt utvecklingsansvar för skolsystemet kommer att vara densamma vid ett fullgånget förstatligande och i detta alternativ där staten förstärker sitt ansvar men inte tar över huvudmannaskapet.

När det gäller fördelningen av ekonomiska resurser till huvudmännen kommer uppgifter kopplade till det att vara annorlunda jämfört med vid ett fullgånget förstatligande. I ett eventuellt helt statligt skolsystem skulle den systemansvariga myndigheten ta över det fulla ansvaret för fördelningen av resurser. I detta alternativ handlar det om att den systemansvariga myndigheten skulle fördela resurser till enskilda huvudmän och i olika grad förstärka finansieringsansvaret för de kommunala huvudmännen (se avsnitt 17.3).

Uppgiften som rör en effektiv planering och dimensionering av utbildning kommer, enligt vår uppfattning, att utformas på liknande sätt som vid ett fullgånget förstatligande. Men den systemansvariga myndighetens ansvar för en gemensam antagningsorganisation kommer att bli mer begränsad i detta alternativ (se avsnitt 17.2.2).

Avseende tillsyn kommer den systemansvariga myndigheten i detta alternativ, där staten inte tar över huvudmannaskapet, att granska de kommunala och enskilda huvudmännen. Tillsynens karaktär bör dock, precis som vid ett fullgånget förstatligande, än mer än i dag riktas mot verksamheter med hög riskbild för att inte uppfylla kraven i lagstiftning och andra författningar.

Ansvaret för det utvecklade nationella kvalitetssystemet och de obligatoriska kvalitetsdialogerna ser inte heller riktigt ut som vid ett fullgånget förstatligande. Den systemansvariga myndigheten kommer i detta alternativ att genomföra dialoger med de kommunala och

enskilda huvudmännen, och inte med den statliga huvudmannen och dess lokala skoldistrikt.

Vad gäller följande uppgifter tror vi att de kommer att te sig väldigt likartade som vid ett fullgånget förstatligande:

- styrdokument och nationella prov
- prövning av ärenden om godkännande av enskilda huvudmän och etablering av fristående skolor
- uppföljning, utvärdering och statistik
- fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser
- det nationella professionsprogrammet
- sammanställning och spridning av kunskap om resultat av forskning samt främjande av lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling
- specialpedagogiskt stöd
- visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning och inom andra områden där det råder brist
- utredning och beslut om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan
- ett samlat informationsansvar om skolväsendet gentemot elever och vårdnadshavare
- ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan
- lärarlegitimation och meriteringssystem för legitimerade lärare.

Vissa av dagens uppgifter bör kunna integreras i andra insatser vid ett fullgånget förstatligande: kvalitetsgranskning och riktade utvecklingsinsatser. Dessa bör, enligt vår uppfattning, kunna göra det också i detta alternativ. Det nuvarande arbetet med statliga bidrag kommer inte att minska lika mycket i omfattning som vid ett fullgånget förstatligande av skolan.

På grund av att den systemansvariga myndigheten på övergripande nivå kommer att ansvara för samma uppgifter gör vi ingen annan uppskattning av antalet anställda eller kostnaderna för myndigheten



i detta alternativ jämfört med vid ett fullgånget förstatligande. Utförandet av några uppgifter, till exempel tillsynen och de obligatoriska kvalitetsdialogerna, kommer att bli mer omfattande i detta alternativ än vid ett fullgånget förstatligande beroende på att det finns 290 kommunala huvudmän i stället för *en* statlig huvudman. Samtidigt skulle tillsynen och dialogerna, även vid ett fullgånget förstatligande, sannolikt inte bara rikta sig mot den statliga huvudmannen utan också mot dess lokala skoldistrikt. Därför skulle tillsynen och dialogerna i praktiken inte ske gentemot bara en offentlig huvudman. I det andra alternativet kommer utförandet av andra uppgifter i stället att bli mer begränsat, exempelvis avseende den systemansvariga myndighetens ansvar för fördelningen av ekonomiska resurser.

Liksom vid ett fullgånget förstatligande anser vi att det är rimligt att den systemansvariga myndigheten bör vara en styrelsemyndighet, och att den bör ha en nationell och regional organisation. Om regeringen väljer att gå vidare med en sammanhållen systemansvarig myndighet inom ramen för detta alternativ bör myndighetens uppgifter, organisation och styrning utredas mer i detalj, precis som vid ett fullgånget förstatligande.

### 17.5.2 Huvudmannansvaret för specialskolan bör inte förändras i detta alternativ

**Utredningens bedömning:** I detta alternativ, där staten förstärker sitt ansvar men inte blir huvudman för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning, bör huvudmannansvaret för specialskolan inte förändras jämfört med i dag. Specialskolan bör fortsättningsvis vara statlig och ansvaret bör ligga kvar på Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Ansvaret för specialskolan flyttas vid ett fullgånget förstatligande över till den nya myndigheten med huvudmannansvar. I ett system där kommunerna och de enskilda huvudmännen har kvar huvudmannaskapet för förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux gör utredningen bedömningen att huvudmannansvaret för specialskolan bör fortsätta vara statligt precis som i dag.

Även i detta alternativ där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet införs en systemansvarig myndighet som ersätter Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Den del av Specialpedagogiska skolmyndighetens nuvarande uppdrag som handlar om huvudmannaansvaret för specialskolan övergår inte till den systemansvariga myndigheten. I stället gör utredningen bedömningen att ansvaret för specialskolan bör vara kvar på Specialpedagogiska skolmyndigheten som får ett mer renodlat uppdrag. Om regeringen väljer att gå vidare med en ny skolmyndighetsstruktur bör Specialpedagogiska skolmyndighetens renodlade uppgifter, organisation och styrning också utredas vidare.

### 17.5.3 Huvudmannaansvaret för sameskolan bör inte förändras i detta alternativ

**Utredningens bedömning:** I detta alternativ, där staten förstärker sitt ansvar men inte blir huvudman för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning, bör huvudmannaansvaret för sameskolan inte förändras jämfört med i dag. Sameskolan bör fortsättningsvis vara statlig och ansvaret bör ligga kvar hos Sameskolstyrelsen.

När det gäller huvudmannaansvaret för sameskolan menar utredningen att det bör ingå i myndigheten med huvudmannaansvar på samma sätt som för motsvarande skolformer vid ett fullgånget förstatligande. I detta alternativ gör vi bedömningen att huvudmannaskapet för sameskolan bör fortsätta vara statligt på samma sätt som för specialskolan. Ansvaret för sameskolan bör då ligga kvar hos Sameskolstyrelsen, som alltså inte förändras i detta alternativ.

Som vi beskriver i kapitel 16 har Sameskolstyrelsen fått kritik för sin myndighetsutövning, något som indikerar ett behov av förändring av myndigheten. Om regeringen väljer att gå vidare med detta alternativ, och behåller Sameskolstyrelsen, kan förslag som redan lagts fram av andra utredningar<sup>31</sup> och av Riksrevisionen<sup>32</sup> om ansvaret och myndighetsorganisationen för sameskolan beredas vidare i det sammanhanget.

<sup>31</sup> SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*. SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>32</sup> Riksrevisionen (2017): *Samisk utbildning – dags för en omstart*. RiR 2017:15.

## 17.6 Fler möjligheter till ett ökat statligt ansvarstagande för komvux

### 17.6.1 Staten bör i detta alternativ vidta åtgärder för att höja kvaliteten på utbildning på entreprenad inom komvux

**Utredningens bedömning:** Staten bör vid ett ökat statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap, vidta åtgärder för att höja kvaliteten på och utveckla styrningen av utbildning på entreprenad. Åtgärder som bör vidtas är att

- ge visst stöd till huvudmännen om att lägga ut utbildning på entreprenad samt om en ändamålsenlig styrning och uppföljning av utbildningen
- se över hur regelverket kan justeras för att ställa ytterligare kvalitetskrav på de enskilda utbildningsanordnarna.

Dessutom bör, även i detta alternativ, rektorn för utbildningen finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren.

### Det finns skillnader mellan huvudmän i hur man använder möjligheten att lägga ut utbildning på entreprenad

Det är i dag möjligt för en huvudman att välja att överlämna utbildning inom komvux på entreprenad. Huvudmannen överlämnar i så fall uppgifter till en enskild utbildningsanordnare men behåller huvudmannaskapet och det övergripande ansvaret för kvaliteten i utbildningen.<sup>33</sup> Inom komvux är det vanligt att huvudmän använder denna möjlighet. År 2021 var det 51 procent av alla kursdeltagare inom komvux (exklusive komvux som särskild utbildning<sup>34</sup>) som studerade hos enskilda utbildningsanordnare.<sup>35</sup> Men det finns en stor variation över landet och mellan kommuner.

<sup>33</sup> 23 kap. 2 och 5–8 §§ skollagen samt 1 kap. 4 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

<sup>34</sup> Den 2 juli 2023 byter komvux som särskild utbildning namn till komvux som anpassad utbildning på grundläggande respektive gymnasial nivå.

<sup>35</sup> Skolverket (2022): *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2021*.

Samtidigt är det inte reglerat i skollagen *hur* utbildningen kan överlämnas på entreprenad. Huvudmannen väljer alltså själv hur detta görs och vilka krav som ställs. Det är vanligt att kommunen upphandlar utbildning hos en enskild utbildningsanordnare, enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).<sup>36</sup> Men det har också blivit vanligare att huvudmän använder någon form av valfrihetssystem med ett auktorisationsförfarande, bland annat för att undvika kravet på tidsatta avtal inom LOU som skulle kunna begränsa långsiktiga satsningar. Vissa kommuner väljer i stället att använda sig av regelverket i LOU på grund av att de vill undvika de oklarheter som finns kring auktorisationsförfarandet och risken för överetablering.

Som utredningen beskriver i avsnitt 5.4.5 är rättsläget för upphandling och auktorisation i nuläget oklart. En fråga är om utbildning måste upphandlas eller inte, och hur EU-rätten ska tolkas i detta avseende. Enligt regeringen bör tolkningen avgöras i rättstillämpningen.<sup>37</sup> Oklarheten kring ett auktorisationsförfarande rör i stället det rättsliga stödet i svensk lagstiftning, även om det har bedömts att det troligtvis är förenligt med svensk rätt. Men önskemål finns om att det får en tydlig författningsreglering.<sup>38</sup>

Av utredningens resonemang i avsnitt 15.1.4 framgår att ett befintligt regelverk, vid en oklar rättstillämpning, först kan behöva prövas innan det eventuellt ändras. Om man ska få till stånd en tydligare rättstillämpning behöver huvudmän och andra berörda agera så att olika områden blir prövade. För att klargöra rättsläget kan rättsprocesser behöva drivas. Men detta kan vara både tids- och kostnadskrävande. Dessutom behöver de rättsliga instanserna bevilja prövningstillstånd så att slutligen Högsta förvaltningsdomstolen och till sist även EU-domstolen kan lämna prejudikat.

### **Det krävs kompetens för att lägga ut utbildning på entreprenad, men den kompetens som finns varierar**

Som utredningen beskriver i avsnitt 5.4.5 krävs att huvudmännen har kapacitet och kompetens för att lägga ut utbildning på entreprenad. Denna kompetens skiljer sig åt gentemot den kompetens som krävs för

---

<sup>36</sup> Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

<sup>37</sup> Prop. 2019/20:127 *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad*.

<sup>38</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

att styra utbildning i egen regi. För att lägga ut utbildning på entreprenad behövs kunskap om komvux men också om hur upphandling eller auktorisation kan göras och hur uppföljning kan utformas. Även om generell juridisk kompetens och upphandlingskompetens ofta finns hos kommunerna, är upphandling av utbildning en mer komplex process än exempelvis upphandling av varor. För mindre kommuner är det en särskilt stor utmaning att lägga ut utbildning på entreprenad, eftersom de kan sakna särskilda resurser för att upphandla och följa upp utbildningen.

Ramavtal får normalt som längst gälla fyra år. Det gör att upphandling av komvuxutbildning kan göras så sällan som vart fjärde år. Om upphandling av utbildning sker så pass sällan är det rimligt att anta att det är svårt för kommuner att bygga upp sin kompetens. När en kommun i stället väljer att använda ett auktorisationssystem inom komvux sker auktorisationen bara vid enstaka tillfällen. Därmed är det vid ett sådant förfarande inte ens säkert att det finns tidigare erfarenheter i kommunen att utgå från.

### *Upphandlingar överklagas ofta vilket påverkar utbildningen*

Eftersom processen att upphandla utbildning inom komvux är komplex och kräver särskild kompetens är det inte ovanligt att upphandlingar överklagas. Det kan också handla om stora ekonomiska värden som står på spel. När det är svårt att utvärdera kvalitet tenderar pris att bli avgörande i upphandlingarna.

Överklaganden blir kostsamma och tar tid, vilket gör att utbildningar inte kan starta enligt plan. I praktiken blir det elevernas tillgång till utbildning som påverkas om avtal inte kan tecknas.

### *Brist på etablering eller överetablering av enskilda utbildningsanordnare kan påverka utbildningen*

Det finns stora skillnader över landet i hur mycket utbildning som läggs ut på entreprenad inom komvux. Men förutsättningarna att använda denna möjlighet varierar också mellan kommuner. Det finns ibland en brist på etablering av enskilda utbildningsanordnare. I andra fall är det snarare fråga om en överetablering, framför allt vid ett auktorisationsförfarande.

Mindre kommuner kan ha svårt att få in anbud i sina upphandlingar, eftersom elevantalet är litet. En sådan brist på etablering kan få en negativ effekt på det utbud som eleverna erbjuds om inte kommunen lyckas anordna utbildningen på annat sätt.

För att komma ifrån upphandlingsprocessen väljer flera kommuner att auktorisera enskilda utbildningsanordnare i ett valfrihetssystem. En svårighet med detta är risken för överetablering – att det finns fler enskilda utbildningsanordnare som erbjuder utbildningen än vad som behövs sett till elevunderlaget. Detta är en följd av att en kommun inte kan neka en utbildningsanordnare som uppfyller auktorisationsvillkoren. Överetablering kan i dessa fall leda till att resurser inte används effektivt. I vissa fall riskerar enskilda utbildningsanordnare att under pågående utbildning gå i konkurs på grund av för få elever. När utbildning i ett auktorisationssystem bedrivs hos många enskilda utbildningsanordnare blir dessutom kommunernas uppföljningsskyldighet omfattande. Överetableringens konsekvenser kan därmed påverka elevernas utbildning. Men överetablering medför inte per automatik att den utbildning eleverna får inte håller en god kvalitet.

*Avtalen är allmänt hållna och olika krav kan medföra att elever inte får tillgång till en likvärdig utbildning*

Skolinspektionens granskningar visar att de avtal som finns för utbildning på entreprenad ofta är allmänt hållna och inte ger stöd för styrning och uppföljning av utbildningen. Kvalitetskrav anges inte heller i tillräcklig omfattning.<sup>39</sup> Det är en utmaning att formulera styrning i avtal, och att ställa krav utifrån kvalitetsaspekter. Men att avtalen är väl utformade är viktigt eftersom huvudmannens möjlighet att följa upp och styra verksamheten är begränsad till vad som framgår av avtalet under en avtalsperiod. Avtalen får inte heller ge några inlåsningseffekter utan behöver vara tillräckligt flexibla för att utbildningen ska kunna anpassas utifrån olika individers behov. Det är inte ovanligt att upphandlingsunderlag och avtal blir mer styrande än skollagen för den enskilda utbildningsanordnaren. I utredningens kontakter med verksamma inom komvux har det framförts behov av stöd och gemensamma standarder för att bland annat skriva bra avtal.

<sup>39</sup> Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2018:6993. Skolinspektionen (2015): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:02.

Det finns en variation i hur kommuner väljer att definiera kvalitet och vilka krav som ska gälla. Att kommunerna bestämmer egna krav på en enskild utbildningsanordnare vid en upphandling eller auktorisation inom komvux, skiljer sig åt gentemot andra skolformer där staten avgör vad som ska krävas när en enskild huvudman ska få tillstånd att etablera sig. Samtidigt kan kraven behöva skilja sig åt mellan kommuner beroende på deras olika förutsättningar. Men detta kan också få konsekvenser för elevernas tillgång till en likvärdig utbildning.

### *Huvudmännens uppföljning av utbildning på entreprenad behöver stärkas*

Huvudmännens kompetens att följa upp utbildning på entreprenad varierar. Omfattningen av uppföljningen och hur den organiseras skiljer sig åt mellan olika kommuner. Vissa huvudmän har inte en klar bild av omfattningen av det huvudmannaskap som finns kvar hos kommunen utan uppfattar att de även har lagt över delar av ansvaret på en enskild utbildningsanordnare. Skolinspektionen har konstaterat att det finns behov av att stärka uppföljningen över lag, eftersom många huvudmän inte har övervägt hur uppföljningen behöver utformas för att åstadkomma en ändamålsenlig styrning.<sup>40</sup> Det här är särskilt viktigt eftersom det förekommer att huvudmän inte vidtar specifika åtgärder i sin uppföljning, trots att det förekommer kvalitetsproblem och till och med fusk kopplat till utbildning på entreprenad.<sup>41</sup>

### *Det finns en komplexitet kring rektorsrollen*

Som framgår av avsnitt 15.1.4 finns i dag en komplexitet kring rektorsrollen i komvux när utbildning bedrivs på entreprenad. Det är möjligt att välja om rektorn ska vara anställd av kommunen eller av den enskilda utbildningsanordnaren utifrån vissa givna förutsättningar. Dessutom kan det finnas mer än en rektor, vilket kan medföra en otydlig rektorsfunktion och styrning. Som en konsekvens av detta tenderar ansvarsförhållandet mellan huvudman och enskild utbildningsanordnare att bli otydligt.

<sup>40</sup> Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Tematisk kvalitetsgranskning*. Rapport Dnr 2018:6993.

<sup>41</sup> Andersson, Per & Muhrman, Karolina (2021): *Marketisation of adult education in Sweden*. *Journal of Adult and Continuing Education* 2021, Vol. 0(0).

## Huvudmännens kompetens när det gäller att bedriva utbildning på entreprenad behöver öka

Vid ett fullgånget förstatligande kan kompetens kring att bedriva utbildning på entreprenad samlas hos en enda huvudman – staten. I detta alternativ där kommunerna behåller huvudmannaskapet behöver huvudmännens kompetens och kunskap kring utbildning på entreprenad säkras, i de fall de väljer att använda sig av detta sätt att anordna utbildning. Utredningen kan konstatera att utbildning på entreprenad fungerar förhållandevis väl hos vissa huvudmän, något som visar att det kan vara möjligt att bygga vidare på dagens entreprenadssystem. Samtidigt finns en hel del problem som vi lyft ovan och stora skillnader mellan olika kommuner.

Huvudmännen behöver generellt sett öka sin kompetens kring att lägga ut utbildning på entreprenad genom olika modeller samt styra och följa upp utbildningen. Detta skulle kunna göras genom en ökad samverkan regionalt, men också nationellt. En tänkbar möjlighet är att kommuner kan samarbeta kring att lägga ut och följa upp utbildning på entreprenad. Om detta görs samlat, finns tillgång till mer resurser och kompetens. Det är också möjligt att överlåta huvudmannaskapet till en annan kommun. I avsnitt 17.6.2 beskriver vi möjligheter till regional samverkan ytterligare.

## Staten bör vidta vissa åtgärder kopplat till utbildning på entreprenad

Som framgår av föregående avsnitt har huvudmännen ett ansvar att säkra sin kompetens om utbildning på entreprenad, om de väljer att bedriva utbildningen inom komvux på det sättet. Utredningen bedömer att staten också bör vidta åtgärder för att höja kvaliteten på och utveckla styrningen av utbildning på entreprenad.

En nyligen införd förändring är att Skolinspektionen från 2022 ska genomföra tillsyn på verksamhetsnivå inom komvux, och inte bara på huvudmannanivå som tidigare. Dessutom fick Skolinspektionen i juni 2022 ett uppdrag att granska betygsrätten i komvux, bland annat hur den används i utbildning på entreprenad. Det är ännu inte möjligt att se vilka effekter den utvidgade tillsynen eller granskningen kommer att få för kvaliteten på utbildning på entreprenad. Men oavsett är tillsyn och granskning åtgärder som vidtas i efterhand, när



brister redan uppstått. Därför är det rimligt att ytterligare åtgärder vidtas för att förhindra att brister uppstår.

Eftersom de problem som lyfts i granskningar, utredningar, forskning och kontakter med verksamma inom komvux kring utbildning på entreprenad spänner över flera olika områden, är det inte rimligt att tro att det finns *en* åtgärd för att komma till rätta med problemen. Vi bedömer därför att staten bör ge visst stöd till huvudmännen och se över hur regelverket kan justeras för att ställa ytterligare kvalitetskrav på de enskilda utbildningsanordnarna. Även i detta alternativ bedömer vi att rektorn för utbildningen bör finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren, för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och anordnaren.

### *Staten bör ge visst stöd till huvudmännen*

Utifrån den problembild som beskrivs ovan drar utredningen slutsatsen att huvudmäns kompetens varierar och att det finns en alltför stor variation mellan huvudmän i hur väl styrningen av utbildning på entreprenad fungerar. Eftersom detta riskerar att påverka elevers tillgång till utbildning och också likvärdigheten i utbildningen gör vi bedömningen att staten bör ge visst stöd till huvudmännen om att lägga ut utbildning på entreprenad samt om en ändamålsenlig styrning och uppföljning av utbildningen.

I sammanhanget är det viktigt att poängtera att även om huvudmännen kan få statligt stöd är det likväl de själva som har kvar det fulla ansvaret. Huvudmän som genomför upphandlingar behöver därför säkra sin egen kompetens inom området.

I det stöd som behövs på nationell nivå till huvudmännen kring utbildning på entreprenad ingår bland annat stöd för att identifiera och beskriva behov av utbildning. Stöd behövs även för att formulera bland annat avtal som innehåller krav på kvalitet, stödjer en flexibel och individanpassad utbildning samt kan anpassas till olika behov som kan uppkomma under avtalstiden. Kopplat till ett auktorisations-system skulle det även kunna vara stöd för att definiera tydligare och mer detaljerade auktorisationsvillkor, vilket eventuellt skulle kunna motverka överetablering med inställda kurser och möjliga konkurser som konsekvens. Dessutom bör huvudmännen ges stöd för att på ett ändamålsenligt sätt styra och följa upp utbildning under en avtals-

period. En del i detta handlar också om stöd kring att vidta åtgärder om brister eller fusk upptäcks.

Stöd till huvudmännen skulle därmed kunna ges av den systemansvariga myndigheten om en sådan införs.

*Staten bör se över hur regelverket kan justeras för att ställa ytterligare kvalitetskrav på de enskilda utbildningsanordnarna*

Ett verktyg som allt oftare används som ett krav i upphandling av utbildning inom komvux är betygsrätten, det vill säga att den enskilda utbildningsanordnaren har fått tillstånd av Skolinspektionen att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg. Komvuxutredningen föreslog att betygsrätten skulle vara ett villkor för att kunna överlämna uppgifter inom komvux på entreprenad.<sup>42</sup> Regeringen har hittills inte valt att gå vidare med detta förslag. KLIVA-utredningen gjorde bedömningen att det finns principiella brister och oklarheter i reglerna om betygsrätt, vilket gör att systemet inte kan användas som utgångspunkt för en tydligare styrning och ansvarsfördelning.<sup>43</sup> Skolinspektionen skulle visserligen kunna ställa ytterligare krav i en provning av ansökan om betygsrätt från en enskild utbildningsanordnare. Men det finns en risk att kommuner i så fall förlitar sig på den statliga tillståndsgivningen och kan få bilden av att de avlastas det ansvar för kontroll och uppföljning som kommunallagen<sup>44</sup> ställer. Detta var också en risk Komvuxutredningen lyfte.

Vi menar därför att det är rimligt att det i stället är huvudmannen som ytterligare ska pröva de enskilda utbildningsanordnarna när utbildningen läggs ut på entreprenad för att inte göra ansvarsfördelningen mellan stat och huvudman otydlig.

En möjlighet är att ytterligare reglera hur huvudmannen ska pröva och säkerställa den enskilda utbildningsanordnarens förutsättningar att bedriva en utbildning av hög kvalitet. I detta skulle ett krav exempelvis kunna vara att huvudmannen ska göra en liknande ägar- och ledningsprovning som Skolinspektionen respektive kommunen gör vid tillståndsgivning av enskilda huvudmän inom skolväsendet.<sup>45</sup> Mot-

<sup>42</sup> SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

<sup>43</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>44</sup> Kommunallagen (2017:725).

<sup>45</sup> 2 kap. 5–5 b §§ skollagen.

svarande provning görs också inom yrkeshögskolan.<sup>46</sup> Kommuner har redan ett uppdrag om ägar- och ledningsprovning av enskilda huvudmän inom förskolan. Därför bör det finnas kompetens i kommunen att göra en sådan provning även för de enskilda utbildningsanordnare som används inom komvux. I samband med en upphandling behöver kommunerna redan i dag göra en utvidgad provning av kompetens och systemkunskap hos den enskilda utbildningsanordnaren för att garantera kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet,<sup>47</sup> vilket är lika viktigt vid ett auktorisationsförfarande.

Utredningen bedömer därmed att staten bör se över hur regelverket kan justeras för att ställa ytterligare krav på de enskilda utbildningsanordnarna. Detta kan göras genom att ytterligare reglera hur huvudmannen ska pröva och säkerställa den enskilda utbildningsanordnarens förutsättningar att bedriva utbildningen. Skärpta krav som tar sikte på kvalitet skulle kunna bidra till att endast aktörer som uppfyller dessa krav har möjlighet att bedriva utbildning. Men det är viktigt att sådana ändringar bidrar till ett tydligare regelverk eftersom dagens reglering redan kan uppfattas som otydlig och svårnavigerad.

### *Rektorn för utbildningen bör finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren*

Vid ett fullgånget förstatligande bedömer utredningen att rektorn alltid bör finnas hos den som anordnar utbildningen för att förtydliga ansvarsfördelningen mellan den statliga huvudmannen och anordnaren (se avsnitt 15.1.4).

I detta alternativ med ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap är huvudmännen betydligt fler. Det medför ett än större behov av att tydliggöra ansvarsförhållandet mellan huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren. Vi bedömer därför även i detta alternativ att rektorn alltid bör finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren. Den enskilda utbildningsanordnaren behöver därmed ha betygsrätt, eftersom det är en förutsättning för att huvudmannen ska kunna överlämna rektors myndighetsutövning.

<sup>46</sup> 12 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan, 1 kap. 3 § förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan och Myndigheten för yrkeshögskolans föreskrifter och allmänna råd (MYHFS 2020:5) om ansökan om att anordna utbildning inom yrkeshögskolan.

<sup>47</sup> Prop. 2009/10:68 *Svenskundervisning för invandrare i folkehögskola*. Bet. 2009/10:UbU14, rskr. 2009/10:215.

I nuvarande system är huvudmännen också många och rektorsfunktionen styrs av olika huvudmäns lokalt utformade avtal. Om det inte är valbart var rektorsfunktionen ska finnas organisatoriskt, kan rektorns ansvar och ansvarsfördelningen mellan rektorn och huvudmännen i högre grad regleras i författningar. Detta bör bli tydligare för eleverna, personalen, rektorn själv och huvudmännen. Dessutom bör det underlätta för den systemansvariga myndigheten att följa upp och granska utbildningar på nationell nivå.

Det finns även i detta alternativ vissa risker med att ha rektorsfunktionen hos den enskilda utbildningsanordnaren. Precis som vid ett fullgånget förstatligande skulle rektorsfunktionen komma längre från huvudmännen. I detta alternativ skulle rektorn utöver den egna ledningen hos anordnaren också kunna få styrning både från staten och från den kommunala huvudmännen, vilket kan leda till en otydlighet i styrningen. Reglering på området skulle till viss del kunna motverka denna risk.

Även i detta alternativ är det möjligt att tänka sig att utforma och reglera rektorsfunktionen på ett helt annat sätt än i dag, i enlighet med resonemanget i avsnitt 15.1.4 vid ett fullgånget förstatligande. En sådan förändring skulle i så fall nog behöva analyseras och inkluderas i en större genomgripande översyn av skolformen, något som beskrivs i avsnitt 17.6.5.

*Skulle en annan modell för att lägga ut utbildning på entreprenad kunna användas vid ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap?*

Utredningen beskriver vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap att det kan finnas andra modeller för utbildning på entreprenad, se avsnitt 15.1.4. Den ansökningsmodell vi redogör för skulle eventuellt kunna vara möjlig även i detta alternativ där kommunerna fortsatt är huvudmän. Fler möjliga sätt att lägga ut utbildning på entreprenad skulle kunna ge kommunerna ytterligare alternativ och eventuellt undvika de utmaningar som finns i dagens system. Men det är inte säkert att det bara är en fördel för kommunerna att ha fler modeller att förhålla sig till, eftersom det ökar komplexiteten i systemet.

Det finns dock anledning att se över möjligheten att utveckla andra modeller även inom detta alternativ. Den pågående utredningen om en långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna ska bland

annat analysera behovet av en ny utbildningsmodell för yrkesutbildningar i komvux,<sup>48</sup> vilket är ett steg i denna riktning.

### 17.6.2 Staten bör i detta alternativ styra och stödja regional samverkan mellan kommuner ytterligare

**Utredningens bedömning:** Staten bör vid ett ökat statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap i högre utsträckning styra, stödja och stimulera regional samverkan mellan kommuner inom kommunal vuxenutbildning för en likvärdig tillgång till utbildning för alla elever. Stödet bör utformas efter kommunernas olika förutsättningar och organisation.

Den utökade samverkan bör innebära att kommuner i större omfattning planerar och bedriver utbildning tillsammans. Den bör bygga på upparbetade samverkansområden och på de primära samverkansområden som ska införas.

### Staten bör bygga vidare på dagens regionala samverkan

Utredningen konstaterar att det generellt finns en utmaning i dag för huvudmän att själva tillhandahålla ett brett utbildningsutbud inom komvux. Även möjligheten till att ge en flexibel och individanpassad utbildning samt stöd till enskilda elever varierar mellan huvudmän. Som ett sätt att öka möjligheterna till utbildning har samverkan mellan kommuner länge använts och i dag är det en central del av komvux. Samtidigt kan kommunernas olika förutsättningar, organisation och prioriteringar när det gäller komvux påverka hur samverkan fungerar. I avsnitt 5.2.3 beskrivs ytterligare hur kommunerna samverkar.

Samverkan mellan kommuner används inom komvux både för att öka tillgången till utbildning och för att samordna resurser och kompetens. Att skapa gemensamma arbetssätt, rutiner och riktlinjer i samverkan kan också ge bättre förutsättningar för ökad likvärdighet vad gäller tillgång till utbildning och för höjd kvalitet.

De senaste åren har samverkan ökat, bland annat genom statliga satsningar som regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux). Mest utvecklad är därför också samverkan rörande yrkes-

<sup>48</sup> Dir. 2022:84 *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna*.

utbildning. Kraven inom statsbidraget för regionalt yrkesvux kommer att ersättas av nya krav i skollagen på formaliserad samverkan genom de förändringar som ska tillämpas från 2025 när det gäller planering, dimensionering och erbjudande av yrkesinriktad utbildning inom komvux på gymnasial nivå. Med dessa ändringar införs också begreppet primärt samverkansområde.<sup>49</sup>

Graden av samverkan, om och på vilket sätt den är formaliserad samt vilka delar som omfattas, skiljer sig i dag mycket åt mellan olika samverkansområden. Dessa skillnader påverkar utbildningarnas förutsättningar. I samverkan mellan en stor och flera små kommuner blir ofta de stora kommunernas agerande avgörande för hur samverkan fungerar. I ett samverkansområde med kommuner av liknande storlek ser förutsättningarna annorlunda ut. Andra geografiska förutsättningar samt infrastruktur påverkar också. Eftersom komvux redan befinner sig i en regional kontext finns en god grund för samverkan att bygga vidare på.

Samverkan kan öka en likvärdig tillgång till utbildning för alla elever. Den kan även bidra till resurseffektivitet och samordnad kompetens. Därför anser vi att en ökad samverkan mellan kommuner är viktig inom fler delar av komvux än i dag. Om staten ökar sitt ansvarstagande men kommuner fortsatt är huvudmän för utbildning inom komvux, bör staten därför styra, stödja och stimulera en ökad regional samverkan.

## Utökad samverkan för att planera och bedriva utbildning

Samverkan mellan kommuner är, som utredningen beskriver ovan, mest utvecklad och formaliserad gällande yrkesutbildning inom komvux på gymnasial nivå. Denna samverkan stärks också ytterligare via kommande förändringar. Men samverkan finns dessutom inom andra områden även om den varierar och kan utvecklas mer.

Det finns flera tänkbara vinster med att kommuner samverkar om att bedriva utbildning inom fler delar av komvux. Även om övrig utbildning inom komvux är rättighetslagstiftad finns en olikvärdig tillgång till utbildning för elever, vilket beskrivs i avsnitt 5.2.3. Därför bör staten styra, stödja och stimulera samverkan så att kommuner i större omfattning planerar, bedriver och följer upp utbildning inom komvux tillsammans.

---

<sup>49</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

*Utökad samverkan kan öka tillgången till utbildning*

En ökad samverkan där kommuner planerar och bedriver utbildning gemensamt kan alltså ge den enskilda individen ökad tillgång till utbildning. Det handlar till exempel om ett bredare utbildningsutbud, ett ökat antal kursstarter, ökade möjligheter till olika studieformer och studietakt samt ökade möjligheter att kombinera studier i olika skolformsdelar eller studier med arbete. Sådan samverkan och samordning kan ge vinster för kommunerna, bland annat genom att kompetens samlas och resurser används mer effektivt.

Samverkan kan också öka elevens möjlighet att ta del av utbildning även om den inte bedrivs på hemorten. I detta arbete skulle lärcentrum eller någon annan motsvarande verksamhet kunna vara en viktig del för att en elev ska kunna ta del av undervisning och få stöd under utbildningen när den finns på annan ort. Även om det i dag finns ett statsbidrag som söks av kommuner i samverkan för att stimulera utvecklingen av lärcentrum, finns det potential för fortsatt utveckling för att både öka samverkan mellan kommuner och ge eleven en ökad tillgång till utbildning. Det behövs även en tydligare beskrivning av vad lärcentrum är.<sup>50</sup>

*Samverkan om och samordning av olika funktioner kan öka*

Det finns fler områden där staten skulle kunna styra, stödja och stimulera samverkan ytterligare. Kommuner kan skapa gemensamma funktioner och därmed dela på resurser gällande till exempel studie- och yrkesvägledning, validering, lärlingssamordning, branschsamverkan, studiehandledning, modersmålsstöd samt andra typer av stöd till elever. Dessa funktioner finns ofta nära utbildningen, vilket gör att sådan samverkan kan vara lätt att utveckla i synergi med befintliga strukturer kring utbildningen.

---

<sup>50</sup> Arbetsförmedlingen, Svenska ESF-rådet, Skolverket, Universitetskanslersämbetet, Tillväxtverket, Myndigheten för yrkeshögskolan och Folkbildningsrådet (2021): *Lärcentra för kompetensförsörjning och livslångt lärande – Behovsinventering och analys. Redovisning av uppdrag inom myndighetssamverkan för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. Dnr Skolverket 2022:212–1.

För att bygga ut den regionala samverkan mellan kommuner kan någon form av gemensam organisation eller samordningsfunktion underlätta samarbetet. I projektet Regiovux, som genomfördes med finansiering från EU:s strukturfonder med Skolverket som projektägare, var en av slutsatserna att en regional funktion är en framgångsfaktor.<sup>51</sup>

### *Samverkan vid utbildning på entreprenad*

Ett annat område där samverkan mellan kommuner kan utvecklas är vid utbildning på entreprenad. Kommuner skulle kunna lägga ut utbildning på entreprenad i samverkan, till exempel upphandla eller följa upp utbildningen tillsammans. Samverkan skulle då kunna vara ett sätt att samordna resurser, kompetens och erfarenhet. En samverkan om att lägga ut utbildning på entreprenad skulle kunna öka elevunderlaget till vissa utbildningar, vilket i sin tur kan underlätta i en situation med brist på etablering av enskilda utbildningsanordnare.

Samverkan om entreprenad sker redan i dag, men skulle kunna utvecklas ytterligare genom att fler kommuner ingår i sådan samverkan och att samverkan blir mer omfattande än i dag.

### *Fortsatt utveckling av komvux som särskild utbildning kan ske genom utökad samverkan*

Inom komvux som särskild utbildning har flera förändringar genomförts de senaste åren. Den tidigare skolformen särskild utbildning för vuxna (särsvux) har upphört och inkluderats i övriga komvux. Lagstiftningen har också på flera sätt harmoniserats.<sup>52</sup> Skolverket har haft flera uppdrag kopplade till komvux som särskild utbildning för att både ge stöd till kommunerna och öka kunskapen om skolformsdelarna.<sup>53</sup>

Det finns dock fortsatta utmaningar med att organisera och anordna utbildningen. Elevvolymerna är små och målgruppen är resurskrävande med behov av individuellt stöd och anpassningar. Andra

---

<sup>51</sup> Sweco (2019): *Slutrapport: Projekt RegioVux – processer och lärdomar från projektet*.

<sup>52</sup> Prop. 2019/20:105 *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*.

<sup>53</sup> Skolverket (2021): *Komvux som särskild utbildning – flera hinder på vägen till och under studier*. Skolverket (2021): *Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning – Att möta förändringarna inom komvux som särskild utbildning*. Skolverket (2021): *Sammanhållna yrkesutbildningar – komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå*.



utmaningar rör elevernas studiefinansiering, resor fram och tillbaka från studierna, svårigheter att kombinera studier med till exempel daglig verksamhet samt brister i bland annat kommunernas uppsökande verksamhet och studie- och yrkesvägledning gentemot målgruppen.<sup>54</sup> Flera kommuner anordnar inte alls komvux som särskild utbildning.

Kommande förändring vad gäller planering och dimensionering med krav på samverkan omfattar inte komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå. Som skäl anges bland annat att det inte finns tillräcklig tillgång till data och analyser av etableringen på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning. Dock framgår av förarbetena att utbildningen skulle gynnas av mer samverkan,<sup>55</sup> till exempel genom regionala forum för erfarenhetsutbyte.<sup>56</sup>

Mot denna bakgrund är komvux som särskild utbildning ett område där staten skulle kunna styra, stödja och stimulera samverkan mellan kommuner ytterligare.

### Staten kan styra mot utökad samverkan på olika sätt

Staten kan på olika sätt styra, stödja och stimulera en ökad regional samverkan mellan kommuner. Det kan ske genom juridisk eller ekonomisk styrning alternativt genom någon form av stöd. Beroende på vilken typ av samverkan och vad den innefattar kan olika styrning alternativt stöd vara aktuella. Samverkan mellan kommuner berör också mer än utbildningsfrågor. Vilken samverkan som är mest central att utveckla, vilken typ av styrning som behövs och vad som skulle ge störst effekt behöver därför analyseras vidare.

En viktig faktor för att få effekt och träffsäkerhet i utvecklingen av samverkan är att det finns tydliga förväntningar på innehållet i samverkan och vad den syftar till.

Stöd bör utformas efter huvudmännens olika förutsättningar och organisation samt den samverkan som redan finns i dag. För att samla erfarenheter och lärdomar är det även möjligt att utveckla samverkan via en försöksverksamhet eller i projektform. Ett förslag på försöksverksamhet ges i avsnitt 17.6.4.

<sup>54</sup> Skolverket (2021): *Komvux som särskild utbildning – flera binder på vägen till och under studier*. SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

<sup>55</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

<sup>56</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

## **Samverkan mellan kommuner bör utgå från befintliga samverkansområden**

Som beskrivs ovan finns det sedan länge uppbyggda samverkansområden inom komvux. Den reglerade samverkan i kommande förändring bygger på att kommunerna själva väljer vilka andra kommuner de samverkar med om planering, dimensionering och erbjudande av yrkesutbildning inom komvux i ett primärt samverkansområde.<sup>57</sup>

Att utgå från och bygga på befintliga samverkansstrukturer kan bidra till synergieffekter och resurseffektivitet samt förenkla kommunernas arbete. Utredningen bedömer därför att ytterligare stöd och styrning för en utökad regional samverkan bör utgå från upparbetade samverkansområden och de primära samverkansområden som ska införas. Det behöver bygga på samma princip som kommande förändring där kommunerna själva väljer vilka andra kommuner de samverkar med.

## **En mer långtgående utveckling av en regional nivå kan vara en framtida väg**

Utredningens bedömningar bygger på dagens system med kommuner som huvudmän och olika insatser för att stärka samverkan mellan dem. En samverkan som till stora delar är frivillig medför dock en risk att vissa kommuner ingår mer eller mindre aktivt i samverkanskonstellationer och att samverkan inte sker på lika villkor. Kommunernas olika förutsättningar, organisation och prioriteringar när det gäller komvux kan ibland vara ett hinder för samverkan. Att dela på ansvar kan också skapa en otydlighet i styrkedjan och gentemot olika aktörer.

Det finns därför fördelar med att inte begränsa sig till den kommunala nivån för att erbjuda utbildning inom komvux. En mer långtgående förändring vore att överföra ansvaret för komvux till en regional nivå. För att planera och bedriva utbildning i en regional kontext skulle det kunna vara fördelaktigt om huvudmannaskapet också finns på regional nivå. En variant av detta är de kommunalförbund som är huvudmän för komvux i dag.

Tanken om att lyfta ansvaret för komvux till en regional nivå är inte ny. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola sammanfattar ett flertal rapporter och utredningar

---

<sup>57</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

som har berört frågan tidigare.<sup>58</sup> Till exempel hade Ansvarskommittén 2007 tankar om att huvudmannaskapet för gymnasieskolan och gymnasial vuxenutbildning skulle regionaliseras.<sup>59</sup> OECD presenterade 2016 en analys av matchningen mellan utbildning och arbetsmarknad där de föreslog ökad regionalisering för att skapa bättre förutsättningar för planering.<sup>60</sup> En ansvarsförskjutning i denna riktning skulle dock innebära en stor reform.

### 17.6.3 Staten bör i detta alternativ ta ett större ansvar för att styra och samordna vissa utbildningar

**Utredningens bedömning:** Staten bör vid ett ökat statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap ta ett större ansvar för att nationellt styra och samordna samt stödja vissa utbildningar inom kommunal vuxenutbildning där det finns ett nationellt behov eller intresse.

### Komvux ska utgå från den enskilda individen men tillgången till utbildning varierar mellan kommuner

Komvux är en flexibel skolform som utgår från den enskildas behov och förutsättningar, vilket ställer krav på både tillgången till och organiseringen av utbildningen i exempelvis olika studieformer. Målgruppen för komvux är heterogen, med stor spridning i ålder, utbildningsbakgrund, erfarenheter, förutsättningar och mål. Utbildningen behöver därför tillhandahållas med ett sådant utbud och på ett sådant sätt att olika individer kan få tillgång till den utbildning de behöver när de är i behov av den.

Det är generellt en utmaning för huvudmän att själva tillhandahålla ett brett utbildningsutbud inom komvux samt ge en flexibel och individanpassad utbildning. Det finns i dag stora skillnader i tillgång och organisering av utbildningen inom komvux mellan olika kommuner. Det finns exempel på bristande tillgång till studier på kvällstid, distans eller deltid samt studier som erbjuds kontinuerligt

<sup>58</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

<sup>59</sup> SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

<sup>60</sup> OECD (2016): *Getting Skills Right Sweden*.

under året. Vissa utbildningar är också extra kostnadskrävande och elevunderlaget är för litet för att varje kommun ska kunna tillhandahålla utbildningen. Därför har samverkan mellan kommuner använts länge, framför allt kring yrkesutbildning. Men den regionala kontext som komvux befinner sig i kan utvecklas ytterligare, vilket vi beskriver i avsnitt 17.6.2.

### **Staten bör ta ett större ansvar för att nationellt styra och samordna vissa utbildningar inom komvux**

För vissa utbildningar är regional samverkan och den regionala kontexten inte tillräcklig. Vissa komplement till lokal och regional utbildning kan behöva erbjudas nationellt. Utredningen bedömer därför att det finns skäl för staten att nationellt styra och samordna vissa utbildningar inom komvux. Några sådana exempel ges i detta avsnitt.

#### *Utbildning på distans skulle kunna styras och samordnas av staten*

Vissa elever kan ha behov av att läsa en eller flera kurser på distans, av olika anledningar. Men för att individen ska nå sina mål behöver den utbildning och undervisning som ges vara kvalitativ. Granskningar och utredningar har visat att det finns svårigheter med distansutbildning och distansundervisning inom komvux. I Skolinspektionens granskningar konstateras att distansutbildningen inom komvux på gymnasial nivå kan utvecklas. Distansutbildningen innebär ofta självstudier i för stor omfattning och lärarens ledning av undervisningen behöver stärkas. Ofta är undervisningen inte heller tillräckligt individanpassad. Det finns behov av mer anpassningar och lärarstöd för elever.<sup>61</sup> KLIVA-utredningen nämner också att det finns bristande kvalitet och likvärdighet i distansundervisning inom komvux i svenska för invandrare (sfi).<sup>62</sup>

Skolinspektionen har uppmärksammat att det förekommer att elever hänvisas till distansundervisning som det enda alternativet om de har behov av ett mer flexibelt upplägg avseende studiestart, studie-

<sup>61</sup> Skolinspektionen (2015): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:02. Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2017:10217.

<sup>62</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

takt och undervisning under sommaren, även om distansundervisningen som den utformats i nuläget ofta ställer krav på både självständighet och hög studiedisciplin.<sup>63</sup> För att utbildning på distans ska vara kvalitativ krävs därför att individen kan få undervisning och stöd utifrån sina behov och förutsättningar. Studie- och yrkesvägledning inför studierna är central för att individen ska kunna avgöra vilken studieform som är lämplig.

Enligt Skolinspektionen beror bristerna inom distansutbildningen delvis på att huvudmän inte ställer tillräckligt tydliga och höga krav utifrån elevernas behov och distansutbildningens specifika förutsättningar i avtal om utbildning på entreprenad. En annan förklaring är att uppföljningen av utbildningen i egen regi och på entreprenad brister. Kompetensutveckling för lärarna har inte heller erbjudits utifrån distansutbildningens specifika förutsättningar. Skolinspektionen kan konstatera att distansutbildning i flera kommuner inte heller är en prioriterad verksamhet.<sup>64</sup>

Dessa granskningar och utredningar har gjorts före eller under pandemin med covid-19. Eftersom flera verksamheter under pandemin har behövt ställa om till att undervisa mer på distans har utbildningarna utvecklats och kompetensen kring distansundervisning har byggts upp. Enligt Skolverkets uppföljningar av pandemins påverkan har de erfarenheter från distansutbildning som bedrivits under pandemin förbättrat förutsättningarna för att erbjuda och bedriva utbildning på distans inom komvux framöver.<sup>65</sup>

Tidigare har elever erbjudits utbildning nationellt mer eller mindre på distans genom bland annat Statens Skola för Vuxna (SSV) och Nationellt Centrum för flexibelt lärande (CFL). Myndigheten CFL som fanns under åren 2002–2008 hade uppgiften att utveckla och tillhandahålla vuxenutbildning på gymnasial nivå i form av distansutbildning. Dessutom skulle CFL utveckla och sprida kunskap om arbetssätt och metoder samt tillhandahålla information om internetbaserad programvara och fortbildning för lärare och skolledare.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Skolinspektionen (2015): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:02. Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2017:10217.

<sup>64</sup> Skolinspektionen (2015): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:02.

<sup>65</sup> Skolverket (2021): *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet, delredovisning 4 – Komvux*. Skolverket (2020): *Lägesbild av situationen i komvux med anledning av covid-19-pandemin – insamling vecka 41–42*.

<sup>66</sup> Förordningen (2001:1201) med instruktion för Nationellt centrum för flexibelt lärande.

När CFL lades ner överfördes uppgifter avseende visst it-stöd och vissa utvecklingsinsatser inom området till Skolverket. CFL hade 2007 fått i uppdrag att verka för att kommunerna själva skulle kunna erbjuda utbildning på distans och CFL:s distansutbildning upphörde.<sup>67</sup> Enligt KLIVA-utredningen kan omorganisationen av skolmyndigheterna ha medfört att stöd till arbetet med distansundervisning har kommit i skymundan.<sup>68</sup>

Utredningen kan konstatera att elevernas tillgång till utbildning och olika studieformer varierar beroende på kommun. Det finns också bristande kvalitet i distansutbildningen. Dessutom kommer sannolikt efterfrågan på distansutbildning att öka i och med den omställningsreform som kommer att börja genomföras under 2022.

Mot denna bakgrund anser vi att det finns ett behov av att staten tar ett större ansvar för att en kvalitativ utbildning på distans ska finnas tillgänglig kontinuerligt under året. Därför skulle detta kunna vara en sådan utbildning som det finns skäl för staten att nationellt styra och samordna. Om en sådan utbildning kan samordnas nationellt, kan vissa stordriftsfördelar förväntas, såsom att kompetens kan byggas upp för att utveckla studieformen och resurser utnyttjas mer effektivt. Utbildningen kan vara riksrekryterande och ta emot elever från hela landet. Det kan även övervägas om staten kan erbjuda prövning av kurser på detta sätt.

### *Staten skulle kunna styra och samordna utbildningar inom smala yrkesområden*

Som utredningen tidigare konstaterat finns yrkesutbildning inom komvux i en alltmer regional kontext. Vi bedömer också att denna behöver utvecklas ytterligare. Den regionala kontexten är viktig för att säkerställa ett brett utbud för den enskilda individen inom ett rimligt avstånd från hemorten. Men det finns viss yrkesutbildning som snarare behöver ses i en nationell kontext. Det kan handla om utbildningar inom så kallade smala yrkesområden där elevunderlaget inom ett samverkansområde är för begränsat för att utbildningen ska komma till stånd. Det kan också handla om yrkesutbildningar som kräver

---

<sup>67</sup> SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*. Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*. Bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.

<sup>68</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

väldigt specifika lokaler eller specifik utrustning. Även Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola konstaterade att det finns yrkesutbildningar som är dyra och kräver investeringar vilket medför att de inte alltid startas, trots att de bedöms svara mot ett nationellt behov.<sup>69</sup>

Staten bör därför ta ett större ansvar för att nationellt styra och samordna dessa utbildningar, i de fall det finns ett nationellt behov och intresse av att sådan utbildning ges. Utbildningar inom smala yrkesområden kan då vara riksrekryterande, så att elever från hela landet kan tas emot till utbildningen. Detta skulle utöka individens tillgång till utbildning och möjlighet att delta i utbildning utanför hemkommunen eller samverkansområdet. Staten skulle dessutom till exempel kunna peka ut vilka utbildningar som bör ingå i smala yrkesområden och utveckla ändamålsenliga modeller för att bedriva sådan utbildning.

Också denna fråga har varit aktuell tidigare. Flera andra utredningar har berört eller kommer att beröra frågan. Bedömningen om att nationellt samordna vissa utbildningar ligger till exempel i linje med direktivet till Utredningen om en långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna. Den utredningen ska analysera behovet av och vid behov föreslå en ny modell för yrkesutbildning inom komvux som stärker kopplingen mellan arbetsplatser och utbildning och där aktörer inom arbetslivet ges ett stort ansvar. I direktivet står även att det finns skäl att överväga om en ny utbildningsmodell bör begränsas till utbildning som leder till yrken där det råder stor brist på kompetens men där det finns få utbildningar. Enligt direktivet ska utredningen även ta ställning till om det bör införas möjligheter till riksrekrytering till vissa sammanhållna yrkesutbildningar inom komvux.<sup>70</sup> Även Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola berörde frågan om riksrekrytering och föreslog att det ska vara möjligt för Skolverket att kunna besluta om riksrekrytering för specifika sammanhållna yrkesutbildningar av nationellt intresse.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

<sup>70</sup> Dir. 2022:84 *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna.*

<sup>71</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

Eftersom frågan är under utredning lämnar vi inga vidare bedömningar annat än att staten bör ta ett större ansvar för att nationellt samordna och styra utbildningar inom smala yrkesområden och att sådana utbildningar kan vara riksrekryterande.

### **Hur staten organiserar och styr olika typer av utbildningar kan se olika ut**

För statens styrning och samordning av vissa typer av utbildningar där det finns ett nationellt behov eller intresse är det rimligt att olika modeller kan användas för att på ett ändamålsenligt sätt organisera, samordna och styra utbildningarna. Staten behöver analysera och peka ut vilka dessa utbildningar ska vara. För att staten sedan ska kunna se till att sådana utbildningar kommer till stånd, skulle exempelvis en ansökningsmodell, upphandling av utbildning eller någon form av riktat uppdrag kunna vara alternativ. Det kan finnas fördelar och nackdelar med olika modeller, men det kan också vara ändamålsenligt att använda vissa modeller till en viss typ av utbildning.

Vem som ansvarar för en utbildning där det finns ett nationellt behov eller intresse, skulle kunna variera beroende på vilken typ av utbildning det är. Men eftersom staten inte är huvudman i detta alternativ, skulle en tänkbar möjlighet vara att en eller flera av de nuvarande huvudmännen inom komvux skulle ansvara för utbildningen. Utbildningen kan sedan bedrivas av dessa i egen regi eller på entreprenad.

Komvux behöver fortsatt utgå från elevers behov och förutsättningar och elever behöver kunna kombinera olika utbildningar även om de organiseras och erbjuds på olika sätt. Vid organisatoriska förändringar är det viktigt att beakta att elevers möjligheter att få en utbildning och kombinera olika kurser inte försämrats. Men de elever som inte har behov av mer än en viss kurs eller utbildning skulle kunna få bättre tillgång till utbildning om vissa utbildningar samordnas nationellt.



#### 17.6.4 Staten bör i detta alternativ initiera en försöksverksamhet om en gemensam antagningsorganisation inom komvux

**Utredningens bedömning:** Staten bör vid ett ökat statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap initiera en försöksverksamhet där kommuner organiserar en gemensam antagningsorganisation för hela eller delar av den kommunala vuxenutbildningen.

Försöksverksamheten bör genomföras inom något eller några redan upparbetade samverkansområden och de primära samverkansområden som ska införas. Erfarenheter från och effekter av försöksverksamheten bör nogt följask och utvärderas.

#### Det finns behov av ökad samordning och likvärdighet när det gäller mottagande och antagning inom komvux

Mottagande och antagning är en central del av myndighetsutövningen inom komvux. Utbildning inom komvux pågår kontinuerligt, vilket innebär att även mottagande och antagning till utbildning görs året om. Beslut om mottagande och antagning görs för varje kurs och individ. Varje huvudman fattar beslut om mottagande och antagning till sina kurser. Antagningsprocessen är således löpande och sker i flera steg och med individuella bedömningar.

Mottagande och antagning till utbildning inom komvux hanteras olika av huvudmännen, vilket beskrivs i avsnitt 5.2.3. Utredningen konstaterar att det medför en bristande likvärdighet, vilket kan påverka enskilda individer.

Det är relativt vanligt att en elev läser hos en annan huvudman än hemkommunen och hos flera huvudmän samtidigt. Inom regionalt yrkesvux ska utbildning bedrivas i samverkan mellan kommuner för att den enskilda individen ska ha tillgång till ett bredare utbud. Mottagande och antagning finns därmed i en regional kontext.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola bedömer att det bör övervägas om samtliga huvudmän som bedriver sammanhållen yrkesutbildning i ett primärt samverkansområde bör tillhöra en gemensam antagningsorganisation. En gemensam antagningsorganisation kan underlätta kommunernas gemensamma planering och dimensionering, generera en mer resurs-

effektiv samverkan samt medföra att antagningsprocessen kan bli mer transparent. En gemensam antagning kan också innefatta ett regionalt elevregister med underlag för interkommunal ersättning och elevuppföljning vid avbrott från utbildningen.<sup>72</sup>

Vi ser att en ökad samverkan mellan kommuner kan öka likvärdigheten i beslut om mottagande och antagning. En gemensam antagningsorganisation kan därför bidra till att öka likvärdigheten i huvudmännens bedömningar samt underlätta planering och dimensionering. Det kan även skapa bättre förutsättningar att ge enskilda elever tillgång till ett större utbildningsutbud. En gemensam antagningsorganisation kan även generellt stimulera samverkan mellan kommuner och vara en konkret del i en ökad samverkan. En sådan organisation skulle även kunna byggas in i befintliga samverkansstrukturer.

*Det bör genomföras en försöksverksamhet för gemensamma antagningsorganisationer*

Kommunerna har skilda förutsättningar och organiserar antagningen till komvux på olika sätt. Olika kommuner kan därmed ha olika möjligheter att gå in i en gemensam antagningsorganisation. En förändring av organisation och antagning bör inte medföra ökade ledtider för den enskilda individen att ta del av utbildning, till exempel genom att tiden mellan ansökan och kursstart blir längre eller att antalet kursstarter minskar. Det är också svårt att förutsäga vilka effekter en sådan gemensam organisation faktiskt skulle ge. Med anledning av detta gör utredningen bedömningen att en försöksverksamhet med en gemensam antagningsorganisation bör införas.

Försöksverksamheten bör noga följas och utvärderas. I en utvärdering bör det ingå att undersöka om, och i så fall hur, verksamheten har bidragit till en ökad likvärdighet, ökad rättssäkerhet i beslut om mottagande och antagning samt till att bibehålla eller förkorta tiden från ansökan till antagning för den sökande. Dessutom bör man utvärdera om antagningsorganisationen är lämplig för olika delar av komvux, och hur den i så fall bör se ut. Eventuella hinder och problem i ansvarsförhållandet mellan olika huvudmän bör ingå i utvärderingen, liksom att följa upp effekterna för både små och stora huvudmän. Det är även viktigt att följa upp hur hemkommunens uppgifter,<sup>73</sup> till

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Enligt 20 kap. 13–14 och 21 §§ skollagen.

exempel att ta emot ansökan och lämna yttranden vid utbildning som anordnas av annan huvudman än hemkommunen, kan hanteras i en gemensam antagningsorganisation.

Försöksverksamheten bör genomföras inom något eller några redan upparbetade samverkansområden, likt förslaget från Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola, alternativt inom de primära samverkansområden som införs genom kommande förändring vad gäller planering och dimensionering. Vi bedömer även att försöksverksamheten bör inkludera komvux samtliga skolformsdelar, men att detta inte behöver vara ett absolut krav för deltagande. En ytterligare faktor som bör beaktas vid försöksverksamheten är om de samverkande kommunerna har ett gemensamt utbildningsutbud eller inte, vilket kan påverka både genomförandet och utfallet.

### **17.6.5 Även i detta alternativ kan det övervägas att genomföra en större genomgripande översyn av komvux**

Vid ett fullgånget förstatligande gör utredningen bedömningen att det bör övervägas att genomföra en större genomgripande översyn av komvux. En anledning till det är att skolformen *kommunal* vuxenutbildning upphör och får nya förutsättningar om staten skulle ta över huvudmannaskapet.

Det finns dock fler anledningar till att genomföra en sådan översyn, vilket beskrivs i avsnitt 15.1.1. Till exempel har komvux fått en allt viktigare roll vad gäller kompetensförsörjningen till arbetslivet, målgruppen har förändrats, skolformen har präglats av en kraftig utbyggnad och flera stora reformer har genomförts. Komvux spänner dessutom över flera politikområden. Det finns därmed ett behov av att ta ett helhetsgrepp och se över skolformen från grunden, med utgångspunkt i komvux förutsättningar och behov. Det finns också ett behov av att se över i vilken utsträckning komvux ska hållas ihop med övriga skolformer i skolväsendet.

Därför kan det övervägas att genomföra en sådan större genomgripande översyn av komvux även inom ramen för detta alternativ, där det statliga ansvarstagandet ökar men kommunerna behåller sitt huvudmannaskap.



## DEL 6

Analys, genomförande  
och konsekvenser



## 18    Analys av de två alternativen för att öka statens ansvar för skolan

I detta kapitel gör utredningen en samlad analys av båda alternativen – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet. Vi analyserar alternativen utifrån hur de kan antas påverka elevernas kunskapsresultat, likvärdigheten, skolans kvalitet och läraryrkets attraktivitet.

Kapitlet inleds med en sammanfattande jämförelse av de båda alternativen.

### 18.1    En sammanfattande jämförelse av alternativ 1 och 2

Som utredningen har nämnt vid flera tillfällen är dagens skolsystem komplext och olika uppgifter vilar på olika aktörer. Ansvar och befogenheter följs inte heller alltid åt hos samma aktör eller på samma nivå. Även i ett eventuellt reformerat system kommer ansvaret för olika uppgifter att ligga på olika aktörer. I tabell 18.1 sammanfattar vi hur ansvarsfördelningen ser ut i dag och hur den skulle se ut i ett reformerat skolsystem i form av ett fullgånget förstatligande respektive ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet. Därmed blir tabellen också en jämförelse mellan våra båda alternativ.

Det är värt att säga att tabellen är en förenkling. De roller som listas i tabellen är inte desamma i dag och i alternativ 1 och 2. Man brukar som exempel inte tala om statligt systemansvar i nuvarande skolsystem. Som framgår av tidigare beskrivningar av de båda alternativen ser det statliga systemansvaret inte heller exakt likadant ut vid ett fullgånget förstatligande och ett system med förstärkt statligt

ansvar, vilket man kan tro om man läser tabellen. En kolumn är gråmarkerad i nuläget och i respektive alternativ i tabellen. I dagens skolsystem och i det andra alternativet med förstärkt statligt ansvar är den statliga huvudmannen gråmarkerad trots att specialskolan och sameskolan har staten som huvudman – detta är också en förenkling. Andra exempel på förenklingar rör uppgiften att anordna utbildning. Såväl i dagens system som i ett eventuellt nytt system kan detta också göras av en enskild utbildningsanordnare inom kommunal vuxenutbildning (komvux) och inte bara av huvudmän, som det ser ut i tabellen. Trots dessa förenklingar tycker vi att tabellen fyller ett syfte som en schematisk jämförelse.



Tabell 18.1 Ansvarsfördelningen av olika uppgifter i skolan

En jämförelse av nuläget och utredningens båda alternativ

	Nuläge				Alternativ 1: fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap				Alternativ 2: ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet					
	Statligt system-ansvar	Statlig huvudman	Kommunal huvudman	Enskild huvudman	Hemkommun	Statligt system-ansvar	Statlig huvudman	Kommunal huvudman	Enskild huvudman	Hemkommun	Statligt system-ansvar	Statlig huvudman	Kommunal huvudman	Enskild huvudman
Normering	X					X					X			
Ekonomiska resurser	X				X	X					X			X
System för placering/antagning				X	X	X					X			
Skolplikt			X	X	X	X			X		X		X	X
Anordna utbildning			X	X		X			X				X	X
Arbetsgivarskap			X	X		X			X				X	X
Lokaler			X	X		X			X				X	X
Beslut om mottagande i särskola					X	X					X			
Stöd till huvudmän och skolor	X		X	X		X			X		X		X	X
Kompetensförsörjning	X		X	X		X			X		X		X	X
Kompetensutveckling	X		X	X		X			X		X		X	X
Uppföljning/utvärdering	X		X	X		X			X		X		X	X
It-system			X	X		X			X		X		X	X
Skolskjuts					X					X				X
Problematisk frånvaro				X	X					X				X
Aktivitetsansvar				X						X				X
Uppsökande verksamhet komvux				X						X				X

## 18.2 En analys av alternativ 1 och 2

### 18.2.1 Ett stärkt statligt ansvar för skolan syftar till ökad likvärdighet och kvalitet

Syftet med ett statligt huvudmannaskap eller ökat statligt ansvarstagande är att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Bakom detta ligger att kunskapsresultaten, framför allt i grundskolan, och likvärdigheten har försämrats under flera decennier, även om resultaten på senare tid har vänt uppåt. Inom komvux är ett stort likvärdighetsproblem att alla elever inte får tillgång till den utbildning de behöver.

Likvärdighet i skolan handlar om lika tillgång till utbildning, likvärdig utbildning i alla delar av landet och att utbildningen ska vara kompensatorisk, det vill säga att den ska uppväga skillnader i elevers olika förutsättningar (se vidare kapitel 2). Några av de största utmaningarna när det gäller skolans likvärdighet är

- skolsegregation
- skillnader i kvalitet mellan olika skolor
- en ojämlik tillgång till skolor av hög uppmätt kvalitet
- en otillräcklig kompensatorisk resursfördelning
- en avsaknad av kompensatorisk fördelning av lärarkompetens.

Kan då ett ökat statligt ansvarstagande för skolan bidra till ökad likvärdighet, högre kvalitet och förbättrade kunskapsresultat?

### 18.2.2 Det statliga systemansvaret är i stor utsträckning detsamma i de båda alternativen

I utredningens båda alternativ har staten ett systemansvar för hela skolsystemet,<sup>1</sup> det vill säga å ena sidan offentliga skolor och komvux, å andra sidan fristående skolor. Systemansvaret innebär att staten tar ett samlat ansvar för styrningen av skolan. Därmed tar staten i princip över kommunernas roll som styraktör, inklusive den ekonomiska styrningen av skolan i varierande grad. I alternativ 1 tar staten det

---

<sup>1</sup> Förskolan ingår inte eftersom den skolformen är exkluderad i utredningens direktiv.

fulla ansvaret för tilldelningen och fördelningen av ekonomiska resurser. I alternativ 2 finns flera varianter som går olika långt när det gäller statens ansvar för skolans resurser.

Genom att samla de systemrelaterade uppgifterna hos en myndighet minskar antalet styraktörer radikalt i jämförelse med dagens 290 kommuner, som i sin tur kan ha flera nämnder och förvaltningar inom skolområdet, samt flera skolmyndigheter. Därmed kan skolsystemet bli mindre splittrat. Statens samlade styrning syftar till att stärka skolsystemets kapacitet för alla huvudmän, så att de kan tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet. Skolsystemet och dess konstruktion ska ge huvudmännen både ramar och förutsättningar i syfte att skolans nationella mål ska kunna uppnås.

Det är en stor styrka att det statliga systemansvaret är gemensamt för alla huvudmän. Därigenom träffar statens styrning både de offentliga och de enskilda huvudmännen. En samlad statlig styrning av skolan kan ge en enklare styrkedja än i dag med en tydlig koppling mellan den styraktör som sätter de nationella målen och den som till exempel fördelar resurser. I dagens system vilar dessa två uppgifter på olika styraktörer – staten respektive kommunerna. Vid ett fullgånget förstatligande landar båda uppgifterna på staten. I ett system där staten stärker sitt ansvar men inte tar över huvudmannaskapet kommer delar av resursfördelningen till de kommunala skolorna att ligga kvar på kommunerna beroende på graden av statlig finansiering. För de enskilda huvudmännen gör dock utredningen bedömningen att staten fullt ut bör ansvara för resursfördelningen även i alternativ 2.

En samlad statlig styrning möjliggör också i högre utsträckning gemensamma lösningar för hela skolsystemet. I dag har inte alla kommuner tillräcklig kapacitet för att fullt ut styra skolan på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Staten däremot kan dra nytta av skalfördelar och samla kompetens.

Vi menar att en samlad statlig styrning har förutsättningar att stärka skolsystemets kapacitet och därmed bidra till ökad likvärdighet. Samtidigt är inte mer statlig styrning en lösning på allt. Styrningen måste vara ändamålsenlig, sammanhållen och långsiktig. Staten kan också behöva rensa i befintlig styrning (se vidare avsnitt 12.1.1).

Sammantaget anser vi att ett statligt systemansvar för skolan, där statens styrning samlas men också görs om för att bli mer ändamålsenlig, har goda förutsättningar att förbättra såväl likvärdigheten som kvaliteten i skolsystemet som helhet. Eftersom staten har system-

ansvaret i båda alternativen kan man förvänta sig likartade positiva effekter såväl av ett fullgånget förstatligande som i ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att vara huvudman i de avseenden som gäller den samlade styrningen. För att säkra likvärdigheten i det andra alternativet, där kommunerna har kvar huvudmannaskapet, kan statens systemansvar behöva få en delvis annan utformning jämfört med vid ett fullgånget förstatligande. Ett sådant exempel är att det kapacitetshöjande stödet till vissa huvudmän kan bli mer omfattande (se avsnitt 17.2.2).

En central del i systemansvaret är en ökad grad av nationell resursfördelning. Enligt vår bedömning är detta förmodligen den enskilt viktigaste åtgärden för att skapa förutsättningar för ökad likvärdighet, åtminstone på kortare sikt. Men även att säkra kompetensförsörjningen till skolan, främst när det gäller lärare, är av avgörande betydelse för likvärdigheten över längre tid. I kommande avsnitt beskriver vi varför vi gör dessa bedömningar.

### 18.2.3 En nationell resursfördelning kan påverka likvärdigheten

I dag är det framför allt kommunerna som är viktiga styraktörer i den ekonomiska styrningen av skolan. Vid ett fullgånget förstatligande övergår styrningen helt till staten. I ett system där staten förstärker sitt ansvar kan styrningen i olika grad övergå till staten.

Utredningen ser flera problem med att resursfördelningen i dagens system är ett kommunalt ansvar (se även avsnitt 13.1.1). Den blir alltför beroende av kommunernas varierande ekonomiska situation, kapacitet och prioriteringar. De variationer som uppstår är svåra att förena med ambitionen om en likvärdig skola. Dessutom tyder våra analyser av resursfördelningen på att de samlade resurserna i skolsystemet inte i tillräcklig utsträckning fördelas utifrån elevernas behov och förutsättningar, varken mellan olika huvudmän eller inom huvudmännens egna verksamheter. Även de enskilda huvudmännen påverkas av brister i kommuners ekonomiska styrning.

Dagens ekonomiska styrning av skolan lyckas alltså inte i tillräcklig utsträckning fördela resurser kompensatoriskt utifrån elevernas behov och förutsättningar. Det gör att systemet brister i att ge elever likvärdiga förutsättningar att genomgå sin utbildning.

Nationella resursfördelningsmodeller, i linje med dem vi beskriver i kapitel 13, har potential att stärka sambandet mellan å ena sidan skolverksamhetens resurser och å andra sidan skolverksamhetens behov och förutsättningar på huvudmanna- och skolnivå. För såväl likvärdigheten i skolan som elevernas kunskapsresultat gör vi bedömningen att en sådan förändring är av stort värde. Och det är därför vi menar att en ökad grad av nationell resursfördelning förmodligen är den enskilt viktigaste åtgärden för att uppnå ökad likvärdighet, åtminstone på kortare sikt.

#### **18.2.4 Ett starkare statligt ansvar för kompetensförsörjning och professionsutveckling kan påverka undervisningens kvalitet och läraryrkets attraktivitet**

Utöver resursfördelning är kompetensförsörjning och professionsutveckling centrala delar i statens systemansvar för skolan. Både vid ett fullgånget förstatligande och ett system där staten förstärker sitt ansvar utan att ta över huvudmannaskapet är det fortsatt huvudmannens ansvar att se till att personalen får kompetensutveckling. Men staten bör, i rollen som systemansvarig, öka sitt ansvarstagande för att skolan har tillgång till den kompetens som behövs för att undervisningen ska hålla hög kvalitet och för att öka likvärdigheten. Det handlar både om att säkerställa den strategiska kompetensförsörjningen till skolan på lång och kort sikt och om att se till att lärare och rektorer har goda möjligheter att utveckla sin yrkesskicklighet. I följande avsnitt analyserar vi hur detta kan påverka kvaliteten, likvärdigheten och attraktiviteten för skolan som arbetsplats.

#### **Genom att säkerställa ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan kan kvalitet och likvärdighet öka**

I dag är kompetensförsörjningen till skolväsendet en stor utmaning. En av de viktigaste framgångsfaktorerna för att utbildningen och undervisningen ska hålla hög kvalitet är att attrahera, behålla och utveckla skickliga lärare och andra personalgrupper. Hur kan då ett förstatligande av skolan eller ett förstärkt statligt ansvar påverka läraryrkets attraktivitet och därmed säkra kompetensförsörjningen?

Till att börja med kan utredningen konstatera att ett statligt huvudmannaskap eller starkare statligt ansvar i sig troligen inte kan säkra tillgången till lärare i skolsystemet. Det är tveksamt om fler som står inför att välja yrkesbana kommer att välja en lärarutbildning bara för att huvudmannen är statlig eller för att graden av statligt ansvar är hög. Även i ett statligt system är det troligt att det kommer att finnas geografiska skillnader vad gäller lärartillgång. Fortsatt kommer det att vara svårt för skolor och verksamheter i glesbygd att attrahera behöriga lärare.

Vi gör bedömningar som är tänkta att förstärka det nationella och strategiska ansvaret för kompetensförsörjningen till skolväsendet, något som avser att åtminstone till viss del utjämna skillnader i elevers tillgång till grund- och vidareutbildade lärare i olika delar av landet (se vidare avsnitt 14.1.4 och 17.4.4). Om dessa skillnader utjämnas kan undervisningens kvalitet höjas över lag och det kan i sin tur leda till att eleverna får en mer likvärdig utbildning oavsett var i landet den anordnas. Motsvarande resonemang kan föras för andra yrkesgrupper i skolan som på olika sätt har till uppgift att stödja och underlätta undervisningen och elevernas lärande.

Vidare menar vi att ett ökat statligt systemansvar, och i ännu högre grad ett statligt huvudmannaskap, skulle kunna underlätta samverkan och samspelet mellan skolväsendet och lärarutbildningen.

### **Genom att öka lärares yrkesskicklighet kan kvalitet och attraktivitet stärkas**

Även i andra avseenden finns det skillnader mellan olika delar av landet. I dag har till exempel olika huvudmän olika kapacitet att erbjuda professionsutveckling för lärare och skolledare. Dessutom anser utredningen att en huvudman inte kan förväntas ta ett nationellt ansvar för professionens utveckling. Därför behövs ett ökat statligt ansvars-tagande för professionsutvecklingen (se vidare avsnitt 14.1.1 och 17.4.1). När det gäller komvux finns ett begränsat utbud av kompetensutveckling som är specifik för skolformen och här behöver staten också ta ett större ansvar av den anledningen (se vidare avsnitt 14.1.3 och 17.4.3).

Om staten tar ett större ansvar för professionsutvecklingen, och jämnar ut de kapacitetsskillnader som finns i dag mellan olika huvudmän, kan lärarkårens yrkesskicklighet öka. Vi menar att det är viktigt

för att stärka läraryrket som profession. I förlängningen kan det även bidra till att läraryrket blir mer attraktivt. Vår slutsats är därför att investeringar i kompetensutveckling som stärker lärares yrkesskicklighet kan bidra till bättre förutsättningar för undervisning av hög kvalitet och därmed förbättrade kunskapsresultat och ökad likvärdighet. Motsvarande argumentation kan föras för andra yrkesgrupper, till exempel skolledare och elevhälsopersonal.

### **Det professionella handlingsutrymmet och lärares möjlighet att fokusera på kärnuppgifterna i undervisning har betydelse för skolan som attraktiv arbetsplats**

Det finns också andra faktorer som påverkar lärares och rektorers upplevelse av skolan som en attraktiv arbetsplats (se även kapitel 2). Över tid har kraven på både lärare och skolledare ökat, bland annat vad gäller administration och dokumentation. Det professionella handlingsutrymmet har samtidigt minskat. Även om de flesta svenska lärare är nöjda med sitt arbete är det få av lärarna som anser att deras yrke har hög status i samhället.

När det gäller det professionella handlingsutrymmet var regeringens intention vid kommunaliseringen att stärka det. Men lärare befarade att deras individuella frihet i yrket skulle minska, och studier har visat att professionens handlingsutrymme i allmänhet snarare försvagades av kommunaliseringen (se vidare avsnitt 3.1.6). Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap skulle kunna bidra positivt till handlingsutrymmet genom att styrningen samlas och styrkedjan blir enklare. I ett system där staten stärker sitt ansvar men inte blir huvudman är förutsättningarna något sämre eftersom inte all styrning samlas hos en aktör. Som exempel kan det i alternativ 2, där det fortfarande finns kvar en lokalpolitisk nivå, uppstå konflikter mellan nationella och lokala mål för skolan. Samtidigt visar erfarenheter från kommunaliseringen att det kan vara svårt att över huvud taget förutsäga hur handlingsutrymmet kan komma att påverkas av en styrningsreform.

Även när det gäller elevers lärande och undervisningens utformning är det svårt att förutsäga hur dessa kommer att påverkas av styrningsreformer som ett fullgånget förstatligande eller ökat statligt ansvar. Hur undervisningen organiseras och genomförs betyder mycket för elevernas kunskapsresultat. Det är därmed svårt att uttala sig om

effekten av styrningsreformer för elevernas kunskapsresultat. Trots att undervisningens utformning inte främst påverkas av denna typ av reformer kan de ha betydelse, bland annat för att ge de professionella handlingsutrymme och tydliga ramvillkor. Att ge lärare bästa möjliga förutsättningar att bedriva en undervisning av hög kvalitet är alltså en viktig uppgift för en skolsystemförändring.

När det gäller lärares administration och dokumentation kan ett förstärkt eller stärkt statligt ansvar fungera positivt. I dag dokumenterar lärare mer än de behöver, bland annat beroende på att det har blivit vanligare med kontroller, granskningar och anmälningar i skolan (se vidare avsnitt 7.3.5). Men dokumentationsbördan kan minska, genom såväl ändrad reglering som avlastning för lärarna i form av bland annat läraravlastande yrkesgrupper och förbättrade it-stöd.

När det gäller ändrad reglering krävs egentligen inte ett förändrat huvudmannaskap eller förstärkt statligt ansvarstagande eftersom staten redan svarar för den juridiska styrningen av skolan. Men utredningen gör övergripande bedömningar om att staten inte bara bör öka sin styrning utan också se över och ompröva den så att den blir träffsäker. Det kan minska lärares och skolledares administration och dokumentation. Dessutom gör vi bedömningar som kan innebära avlastning för lärarna, till exempel avseende it-stöd (se avsnitt 12.1.6 och 17.2.2).

### **18.2.5 Statens systemansvar hanteras av en sammanhållen myndighet**

Statens systemansvar för skolsystemet hanteras i utredningens båda alternativ av en ny, sammanhållen systemansvarig myndighet. I den nya myndigheten samlas såväl styrning som olika typer av stöd till både offentliga skolor och komvux samt fristående skolor. Därigenom hålls dels hela skolsystemet, dels normerande, kontrollerande och stödjande uppgifter ihop. Samma myndighet kommer som exempel att utveckla styrdokument, ge tillstånd till fristående skolor, beräkna och fördela ekonomiska resurser, genomföra kvalitetsdialoger och vid behov erbjuda kapacitetshöjande stöd, följa upp och utvärdera verksamheten samt utöva tillsyn. Det här kan leda till att man kommer ifrån de överlappningar som i dag finns mellan skolmyndigheterna. Dessutom kan det göra att närliggande uppgifter samlas i gemensamma strukturer och inte framstår som åtskilda från varandra.



Ett sådant exempel är kvalitetsdialogerna som tillsammans med det nationella kvalitetssystemet är tänkta att skapa gemensam samling kring centrala frågor om kvalitet och likvärdighet. Vissa typer av stödjande insatser bör också samordnas och kanaliseras genom dialogerna. Ett annat exempel är det nationella professionsprogrammet som erbjuder en nationell struktur för kompetensutveckling för lärare och skolledare. Andra uppgifter som skolmyndigheterna genomför i dag kan därmed integreras i dessa strukturer i stället för att ligga som separata uppgifter, till exempel kvalitetsgranskning, riktade insatser och nationella skolutvecklingsprogram. Då kan det också bli tydligare att kvalitetsarbete, uppföljning och utveckling i första hand är ett uppdrag för huvudmannen. Men staten kan också ge stöd vid behov, för att stärka kapaciteten i hela skolsystemet. En samlad systemansvarig myndighet med en stark regional organisation kommer att ha förhållandevis stora resurser för det. En sammanhållen myndighet ger också bättre förutsättningar för att samla kunskaper och erfarenheter om skolsystemet och dess styrning, vilket borde kunna ge positiva effekter över tid. Dessutom blir det lättare för såväl skolpersonal som elever och vårdnadshavare med en gemensam ingång i form av en enda skolmyndighet. Som framgår av kapitel 16 finns det även argument som talar emot att samla ansvaret och olika uppgifter i en och samma myndighet. Vi menar dock att mycket talar för att en samlad systemansvarig myndighet kan bidra positivt över tid när det gäller likvärdighet och kvalitet.

### **18.2.6 Det som främst skiljer alternativen åt är huvudmannaskapet**

Att staten bör ha systemansvaret för skolan är alltså giltigt för både alternativ 1 och 2. I stor utsträckning är systemansvaret detsamma i båda alternativen. Det som skiljer alternativen åt är främst vem som tilldelas huvudmannaansvaret. I det ingår arbetsgivar-, lednings- och driftsansvar.

I det första alternativet – ett fullgånget förstatligande – är staten huvudman för de offentliga skolorna och komvux. Här har staten alltså både rollen som systemansvarig och rollen som huvudman. Systemansvaret omfattar alla huvudmän och skolor, såväl offentliga som enskilda, men staten tar bara över huvudmannaansvaret för de offentliga skolorna och komvux.

I det andra alternativet – ett system med förstärkt statligt ansvar – behåller kommunerna huvudmannaskapet för de kommunala skolorna och komvux.

Vid en första anblick framstår alternativ 1 som det mest likvärdiga. Där skulle det offentliga skolsystemet få en enda huvudman. I alternativ 2 däremot skulle dagens uppdelade huvudmannaansvar finnas kvar för offentliga skolor och komvux. Samtidigt kvarstår och kanske till och med ökar asymmetrin i skolsystemet som helhet i det första alternativet. Detta beror på att systemet, vid ett fullgånget förstatligande, å ena sidan skulle bestå av staten som enda offentlig huvudman med i storleksordningen 200 000 årsarbetskrafter och en budget på långt över 150 miljarder kronor. Å andra sidan skulle dagens 800, ofta små, enskilda huvudmän finnas kvar. Många av de likvärdighetsproblem som bottnar i att många huvudmän är små och har varierande kapacitet att bedriva skolverksamhet skulle alltså kvarstå. Därför skulle det vara svårt att komma åt likvärdigheten i hela skolsystemet i både alternativ 1 och alternativ 2. För komvux däremot, där det bara skulle finnas en enda huvudman – staten – kan förutsättningarna för en ökad likvärdighet vara bättre i det första alternativet. Samtidigt skulle det finnas olika anordnare som skulle kunna bedriva utbildning på entreprenad inom komvux åt den statliga huvudmannen.

Vad är det då som talar för att alternativ 1 med ett statligt huvudmannaskap skulle leda till ökad likvärdighet, bättre kvalitet, höjda resultat och ett mer attraktivt läraryrke inom det offentliga skolsystemet, trots den asymmetri som kvarstår i skolsystemet som helhet? Och vad talar emot? Nedan försöker utredningen besvara dessa frågor.

### **Renodling av ansvar kan vara positiv**

I dag är ansvaret för skolan delat mellan stat och kommun. Det skapar viss otydlighet i och med att skolan måste arbeta mot många mål på olika nivåer, såväl nationella som lokala. Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap skulle kunna möjliggöra en renodling av ansvaret, sätta fokus på de nationella målen och innebära att man undviker att lokalt fattade beslut går emot de nationella målen. Om staten tar över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna

och komvux innebär det en stark koppling mellan den som å ena sidan beslutar om de nationella målen och som sedan tilldelar och fördelar resurser till skolan samt å andra sidan driver utbildningen. Samtidigt finns enskilda huvudmän och utbildningsanordnare kvar även i ett statligt skolsystem, vilket bidrar till en asymmetri för skolsystemet som helhet.

Renodling av ansvar kan också ge bättre förutsättningar för att uppväga skillnader mellan skolor och verksamheter i olika kommuner. Den offentliga huvudmannen, det vill säga staten i form av myndigheten med huvudmannaansvar, förväntas kunna hålla en jämnare kapacitet och skapa mer likvärdiga förutsättningar än dagens 290 kommunala huvudmän, som i sin tur kan ha flera nämnder och förvaltningsinrättningar inom skolområdet. Det bör även vara lättare för myndigheten att samla och upprätthålla kompetens, tillgodose olika samhällsintressen samt uppnå stordriftsfördelar, faktorer som kan öka likvärdigheten. Dessutom kommer staten vid ett eventuellt fullgånget förstatligande att ta ett större ansvar för planering och dimensionering av utbildningen i olika skolformer, vilket bör kunna bidra till en mer lika tillgång till utbildning.

### **Men ett ökat statligt ansvar kan också medföra nackdelar**

Sammantaget skulle ett förstatligande av skolan innebära att graden av statligt ansvar skulle öka markant. Ovan lyfter utredningen några möjliga och troliga fördelar med det. Men det finns även tänkbara nackdelar – främst vad gäller möjligheten till lokal anpassning och medborgerligt inflytande.

Med ett statligt huvudmannaskap för skolan finns en risk att det blir svårare att anpassa utbildningen till lokala förutsättningar. Dessutom finns en risk att dagens flexibilitet minskar. En stor statlig huvudmannaorganisation kan bli trög och byråkratisk med långa beslutsvägar och stort avstånd mellan huvudmannaorganisationens högsta ledning och den dagliga verksamheten i skolorna och komvux.

Ett statligt huvudmannaskap innebär också att skolan frikopplas från andra viktiga medborgarnära processer i kommunen, inte minst frågor om samhällsplanering och bostadsbyggande. Rent praktiskt kommer hanteringen av skolans lokaler att vara en stor utmaning för en statlig huvudman.

Avseende medborgerligt inflytande kommer det lokalpolitiska handlingsutrymmet för skolan att försvinna vid ett fullgånget förstatligande. Det gör att beslut flyttas från lokalt folkvalda politiker till statliga tjänstepersoner. På lokal nivå kan det därmed bli svårare att utkräva ansvar, och det kan uppfattas som att beslutsfattarna kommer längre från verksamheten och medborgarna.

Även kommunerna och förhållandet mellan kommun och stat kommer att påverkas. Skolan är kommunernas största verksamhetsområde. De kommunala skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag kostade knappt 224 miljarder kronor under 2020. Omkring 200 000 årsarbetskrafter var sysselsatta inom skolan. Om dessa ekonomiska och personella resurser ska övergå från kommun till stat blir det en mycket stor omställning för båda sektorerna.

Kommunernas politiska inflytande kommer också att påverkas. Skolan utgör en stor del av kommunalpolitiken. En statlig skola skulle innebära att mer än vart femte politiskt förtroendeuppdrag skulle försvinna från kommunerna. Därigenom skulle kommunernas roll i den svenska förvaltningsmodellen minska kraftigt. Det finns också en risk att det leder till en försämrad försörjning av beslutsfattare till politiska församlingar på alla nivåer i framtiden.

När det gäller kommunal samverkan finns en risk att det, åtminstone under en övergångsfas, skulle bli svårare att samverka mellan statlig skolverksamhet och andra kommunala verksamheter, exempelvis socialtjänst, om skolan skulle förstatligas. För yrkesgrupper som i dag delar sina tjänster mellan skolan och annan kommunal verksamhet, till exempel arbetar med skolmåltider och måltider för äldreomsorg, kan situationen också försvåras.

I vårt uppdrag ingår inte förskolan. Om övriga skolformer och verksamheter blir statliga medan förskolan förblir kommunal kommer även samverkan med förskolan att påverkas (se kapitel 20).

### Arbetsgivaransvaret är en del av huvudmannaskapet

Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap övergår också arbetsgivaransvaret från kommunerna till staten för den offentligt anställda skolpersonalen. Inom komvux kan dock personal vara anställd av en enskild utbildningsanordnare även om staten skulle bli huvudman. För personal i fristående skolor behåller de enskilda

huvudmännen arbetsgivarskapet, så all personal i hela skolsystemet skulle inte bli statligt anställda.

När lärartjänsterna gjordes helt kommunala i samband med att kommunaliseringen infördes var motståndet från lärarna omfattande. De ville inte ha ett odelat kommunalt arbetsgivaransvar. Många såg också kommunaliseringen som ett hot mot läraryrkets status. Statusfrågan brukar i dag lyftas som en fördel med ett statligt huvudmannaskap och arbetsgivarskap. Om skolan blir statlig kommer lärare och skolledare, samt andra yrkesgrupper i skolan, att bli statliga tjänstepersoner. Det skulle innebära förändrade arbetsvillkor för dessa grupper. Huruvida det även skulle öka den upplevda statusen är svårt att säga.

En del av statusen handlar om lön och andra villkor. Med staten som arbetsgivare finns inget som talar för generellt sett högre eller lägre löner. En förhoppning som vi mött är att en statlig arbetsgivare skulle innebära bättre anställningsvillkor generellt. Men vi har också mött dem som bedömer att det finns risk för försämrade villkor och försämrad löneutveckling om konkurrensen mellan många offentliga arbetsgivare försvinner. En samlad statlig arbetsgivare kan utveckla lönebildning och arbetsvillkor nationellt, till exempel för att styra och stimulera rörelse till skolor med låg grad av legitimerade lärare, vilket kan bidra positivt till likvärdigheten. En statlig arbetsgivare kan också bidra till att lön och andra villkor blir mer enhetliga över landet, vilket skulle kunna uppfattas som både positivt och negativt.

De anställningsvillkor som gäller kan alltså påverka statusen och attraktiviteten för läraryrket, och med en statlig huvudman finns förhoppningar om att villkoren ska bli bättre och mer likvärdiga. Men vi menar att man behöver ha rimliga förväntningar på staten som arbetsgivare. Det finns inget direkt samband mellan typ av huvudman och vilka villkor som gäller. I stället är det villkoren i sig som kan påverka synen på ett yrke, statusen och attraktiviteten.

### **18.2.7 Omfattningen av förändringen skiljer sig också åt mellan alternativen**

**Ett fullgånget förstatligande är en mycket stor förändring**

Ett fullgånget förstatligande där också huvudmannaskapet övergår till staten skulle innebära en mycket stor och drastisk förändring. Med det följer en övergång av ledningen och driften av offentliga

skolor samt arbetsgivarskapet för den offentliga skolpersonalen. Därtill skapas en ny, stor myndighet med huvudmannaansvar, och risker som kan följa av det med byråkratisering och en komplicerad relation till den systemansvariga myndigheten. Det är dessutom i de delar som är förknippade med huvudmannaskapet för utbildningen som utredningen hittar de största utmaningarna med att öka statens ansvar. Samtidigt kan ett fullgånget förstatligande ha bättre förutsättningar att åstadkomma ökad likvärdighet, åtminstone i det offentliga skolsystemet. Men i skolsystemet som helhet kvarstår asymmetrin. En sådan ansvarsfördelning, där staten fullt ut tar ansvar för ledningen och driften av offentliga skolor samt för arbetsgivarskapet för den offentliga skolpersonalen, har heller aldrig funnits i den svenska skolan som helhet.

Som tidigare nämnts skulle förändringar av den här typen i ansvarsfördelningen mellan kommuner och staten få mycket stora konsekvenser både för kommunsektorn och för staten, till exempel vad gäller omflyttning av statligt respektive kommunalt anställd personal samt omfördelning av ekonomiska resurser mellan skolor, huvudmän och kommuner. Detta skulle inte bara påverka skolsektorn, utan många andra politikområden.

I kapitel 2 beskriver vi utredningens problembild. Den utvecklas sedan i de följande kapitlen. Problembilden visar att det svenska skolsystemet i dag har betydande brister och vita fläckar. Vi gör därför bedömningen att systemet behöver en mer grundläggande strukturell reform. Ett annat sätt att uttrycka det är att vi bedömer att skolsystemet i dag inte i tillräcklig utsträckning bidrar till att skapa förutsättningar för huvudmän och skolor att bedriva en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Detta påverkar intresset och viljan för att arbeta i skolan negativt.

Trots att det finns behov av grundläggande, strukturella förändringar går det ändå att ifrågasätta om ett ändrat huvudmannaskap, med de möjliga och troliga positiva konsekvenser som det kan bidra till, är det som krävs för att skapa förutsättningar för en likvärdig utbildning av hög kvalitet. En så omfattande förändring är förstås möjlig att genomföra, men resursåtgången och osäkerheten talar emot. Vi bedömer också att ett ökat statligt systemansvar ger stor påverkan på likvärdighet, kvalitet och attraktivitet, om än inte lika stor som vid ett statligt huvudmannaskap. Andra faktorer som talar emot är den stora påverkan på såväl den kommunala som den statliga sektorn

i stort, med svåröverskådliga konsekvenser för flera andra politik- och verksamhetsområden än skolan.

Om beslutsfattarna väljer att gå vidare med ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap kommer extra stora krav att ställas på långsiktighet i styrningen, politiska överenskommelser, en särskild förändringsorganisation, en systematisk reformutvärdering och ekonomiska resurser för implementeringen (se kapitel 19).

### **Att stärka statens ansvar utan att ändra huvudmannaskapet är en mindre omfattande förändring**

Ett starkt argument för alternativ 2 i stället för alternativ 1, är att många av de fördelar som kan uppnås med alternativ 1 skulle kunna uppnås även med ett förstärkt statligt ansvar med oförändrat huvudmannaskap, samtidigt som det innebär en mindre omfattande förändring.

Många bedömningar som kan påverka likvärdighet, kvalitet, elevresultat och läraryrkets attraktivitet kan nämligen genomföras utan ett förändrat huvudmannaskap, eftersom de ingår i statens systemansvar. Det gäller främst en ökad grad av nationell resursfördelning följt av frågor om en stärkt och obligatorisk kvalitetsdialog med efterföljande kapacitetshöjande stöd samt en långsiktig och systematisk kompetensförsörjning när det gäller skolans personalgrupper, framför allt lärare och skolledare.

Alternativ 2 medför en mindre omfattande förändring i systemet jämfört med ett fullgånget förstatligande. Sammantaget påverkar detta alternativ kommunerna och deras verksamhet i mindre utsträckning än vid ett fullgånget förstatligande.

Det är ändå viktigt att säga att det även i detta alternativ rör sig om en väldigt stor reform, där omfattningen kommer att avgöras av hur stor del av ansvaret för resursfördelningen och finansieringen som förs över från kommunerna till staten. Som utredningen nämnt ovan är en nationell resursfördelning den åtgärd som, åtminstone på kortare sikt, har störst förutsättning att påverka likvärdighet och kvalitet.

Vad gäller den kommunala självstyrelsen skulle den inskränkas i detta alternativ i och med att stora delar av den styrning som i nuläget hanteras av kommunerna skulle flytta till staten samtidigt som kommunerna skulle ha kvar huvudmannaansvaret för skolan. Därmed skulle kommunerna bli mer av utförare. Om kommunerna skulle

sakna reella möjligheter att styra över sin verksamhet vore det ett stort ingrepp i självstyrelsen. Det skulle också kunna ha en negativ inverkan på kvaliteten i utförandet, eftersom detta generellt gynnas av att ansvar och befogenheter följs åt. Det går att argumentera för att ett fullgånget förstatligande, där staten helt tar över kommunernas ansvar för skolan, utgör ett mindre ingrepp i självstyrelsen, även om det skulle innebära en mycket stor förändring för kommunerna.

Sammanfattningsvis menar vi att omfattningen av förändringen och dess troliga effekter och konsekvenser ser rimligare ut i alternativ 2, i förhållande till problembilden och skolsystemets behov av en mer grundläggande strukturell reform.



## 19 Genomförande av de två alternativen för att öka statens ansvar för skolan

Utredningens betänkande är ett första steg i en längre process. Vi har tagit fram ett beslutsunderlag för ett statligt huvudmannaskap respektive ett ökat statligt ansvarstagande. Innan våra bedömningar eventuellt kan realiseras krävs mer utredning och att beslutsfattarna tar ställning till hur det svenska skolsystemet fortsatt ska utvecklas.

I detta kapitel beskriver vi hur genomförandet av en eventuell reform för att öka statens ansvar för skolan bör hanteras. Dessutom gör vi bedömningar om implementeringen och utvärderingen av reformen.

### 19.1 Två alternativ samt andra varianter och reformer

Utredningen beskriver i kapitel 11–17 två alternativ för att öka statens ansvar för skolan. Vi beskriver dels ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap, dels ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet.

I detta avsnitt utvecklar vi hur olika delar av alternativen kan kombineras och visar att alternativen kan införas stegvis i en successiv process där statens ansvar stärks allt eftersom. Vi resonerar också kring ett par andra varianter för att reformera skolsystemet samt beskriver vilka behov vi ser av helt andra reformer och utredningar som vi stött på under arbetet men som inte omfattas av våra direktiv.

### 19.1.1 Olika delar kan kombineras på olika sätt

Inom ramen för de två alternativen – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet – lämnar utredningen bedömningar på olika områden. Dessa bedömningar kan kombineras på många olika sätt. Det går som exempel att plocka delar från ett fullgånget förstatligande och införa dem utan att huvudmannaskapet blir statligt. Delar från både det fullgångna förstatligandet och systemet med förstärkt statligt ansvar kan också införlivas i befintligt skolsystem.

Utifrån de två alternativ vi utrett mer och de bedömningar vi presenterar förutsätter vi att det blir beslutsfattarnas uppgift att avgöra hur långt man vill gå i ett förstatligande i olika delar och hur delarna slutgiltigt kan kombineras. Mycket kan göras för att stärka statens ansvarstagande utan att övergå till ett statligt huvudmannaskap för skolan, och det kan avse såväl ändringar i nuvarande styrning för att öka effektiviteten som nya sätt att styra skolsystemet.

Några sådana steg som skulle kunna tas för att stärka statens ansvar och som vi anser är prioriterade är ett ökat statligt ansvar för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan, högre ambitioner när det gäller kompetensförsörjning och professionsutveckling, obligatoriska systematiska kvalitetsdialoger samt ett tydligt ansvarsutkrävande mellan stat och huvudmän.

### 19.1.2 Statens ansvar kan förstärkas stegvis i en successiv process

En reform som på sikt syftar till ett statligt huvudmannaskap för skolan kan också införas stegvis i en successiv process där statens ansvar förstärks allt eftersom. Det första steget skulle i så fall kunna vara viss utveckling inom ramen för det befintliga skolsystemet. Det andra steget skulle kunna bli det alternativ som utredningen beskriver i kapitel 17 där staten stärker sitt systemansvar men kommunerna behåller huvudmannaskapet för kommunala skolor och för kommunal vuxenutbildning (komvux). Det tredje steget skulle sedan kunna utgöras av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap, vilket beskrivs i kapitel 11–16.

Om beslutsfattarna väljer att använda vårt beslutsunderlag på det här sättet och införa förändringar stegvis efter varandra finns också

möjlighet att följa upp en viss förändring innan nästa steg tas. Därigenom får man mer underlag för att avgöra hur långt ett ökat statligt ansvarstagande bör gå. Beslutsfattarna kan välja att gå hela vägen till ett fullgånget förstatligande eller nöja sig med att förstärka statens ansvar i varierande grad. Dessutom kan de välja att kombinera olika lösningar från de olika alternativen med varandra. Ett successivt införande skulle samtidigt innebära att det tar längre tid att påverka det som är syftet med förändringarna, till exempel att uppnå ökad likvärdighet.

Alla steg som tas och nya reformer som införs behöver, enligt vår uppfattning, följas upp och utvärderas. Därigenom kan man säkerställa att syftena med en förändring även realiseras. Viktiga syften för samtliga kommande reformer bör, menar vi, vara att de leder till ökad likvärdighet, förbättrade kunskapsresultat, en höjd kvalitet i utbildningen och undervisningen samt att de stärker läraryrkets attraktivitet.

### **19.1.3 Mycket behöver göras innan skolan eventuellt kan förstatligas**

För att ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan ska kunna införas behöver flera frågor utredas vidare. Kommande utredningar behöver tillsättas i en viss ordning och arbetet med ett förstatligande eller förstärkt statligt ansvar behöver också genomföras i en bestämd ordning, eftersom vissa delar av förberedelserna förutsätter att andra delar är på plats.

Utredningen kan inte ge en exakt tågordning, varken för kommande utredningar eller själva förstatligandeprocessen. Men nedan gör vi en kort sammanställning med en kronologisk översikt av vilka utredningar som vi i detta skede tror kan behövas och i vilken ordning vi ser att de och processen i sig bör göras. Sammanställningen är indelad utifrån de två alternativen – ett stärkt statligt ansvarstagande med målsättningen att staten ska ha ett systemansvar för skolan och ett fullgånget förstatligande med målsättningen att staten dessutom ska ha ett huvudmannaansvar för offentliga skolor och komvux.

I vissa delar har staten redan börjat stärka sitt ansvar, till exempel vad gäller kvalitetsdialoger. Men i ett nytt skolsystem skulle även dessa delar behöva utvecklas och anpassas till de ändrade förutsättningarna.

**Tabell 19.1** Tågordning för kommande utredningar och genomförandet av ett eventuellt stärkt statligt ansvar eller fullgånget förstatligande av skolan

	Redan påbörjade		Statligt systemansvar	Statligt huvudmannansvar
Ett stärkt statligt ansvar	Kvalitetsdialoger Kapacitetshöjande stöd Kompetensförsörjning Professionsutveckling Uppföljning, utvärdering	Beslutsunderlag – denna utrednings betänkande  Politisk viljeinriktning – vad vill beslutsfattarna Långsiktighet  Politisk överenskommenhet Beslut om inriktning	Förberedelser Utredning styrning  Utredningar finansiering och resursfördelning  Utredning systemansvarig myndighet	Författningsförslag Beslut om införande Implementering
Ett fullgånget förstatligande			Förberedelser Utredning skatteväxling Utredning arbetsgivaransvar Utredning skollokaler Utredning komvux Utredning myndighet med huvudmannans ansvar	Författningsförslag Beslut om införande Implementering

### 19.1.4 Det finns också andra varianter för att reformera skolsystemet

Utredningen har i detta betänkande visat på två olika alternativ för att öka statens ansvar för skolan – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet. Båda betonar strukturella frågor i skolsystemet. Det finns förstås ett oändligt antal andra möjligheter för att förändra skolan i syfte att nå ökad likvärdighet, högre kvalitet, bättre resultat och en ökad attraktivitet för att arbeta inom skolan. Nedan skissar vi på ett par andra möjliga varianter för att reformera skolsystemet. Dessa är inte ordentligt utredda, men vi anser att de skulle kunna bidra till de önskvärda förändringar av skolsystemet som våra direktiv efterlyser.

- Den första varianten innebär att gymnasieskolan förstatligas helt eller får ett förstärkt statligt ansvarstagande, samtidigt som grundskolan och motsvarande skolformer samt komvux behåller nuvarande huvudmannaskap och ansvarsfördelning.
- Den andra varianten handlar om en förändrad syn på vad som utgör en huvudman baserat på att många av de nuvarande huvudmännen – både kommunala och enskilda – inte alltid har den kapacitet som dagens regelverk förutsätter.

### En statlig gymnasieskola eller en gymnasieskola med förstärkt statligt ansvarstagande

Ett sätt att påbörja ett förstatligande av skolan skulle kunna vara att börja med en del av skolväsendet. Utredningen har i detta sammanhang resonerat om att gymnasieskolan i så fall skulle kunna vara den del där förändringen startar.

Gymnasieskolan är redan i dag en skolform där kommunerna ibland är för små och för många för att klara sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Här behövs mer regional planering än i grundskolan, något som talar för att det kan vara rimligt att börja ett förstatligande i gymnasieskolan. Samtidigt kan en stärkt regionalisering och en ökad statlig styrning åstadkommas utan att ändra huvudmannaskapet.

Om man väljer att inleda en förstatligandereform är en fördel med att påbörja den i *en* skolform att förändringen i sig blir mer avgränsad

och hanterbar. En nackdel är att det behöver finnas parallella system och myndigheter för de olika skolformerna. Om gymnasieskolan förstatligas medan de andra skolformerna behåller sitt kommunala huvudmannaskap behöver man till exempel inrätta en myndighet med huvudmannaansvar specifikt för gymnasieskolan.

Det förekommer ibland att gymnasieskolan och komvux samordnas och nyttjar samma resurser, till exempel lokaler, utrustning och lärare. Dessutom använder dessa två skolformer ibland gemensamma forum för samverkan med branscher och arbetsgivare. Denna typ av samordning och samverkan mellan skolformerna skulle kunna påverkas om enbart gymnasieskolan förstatligas.

En annan nackdel med att börja i en skolform är att man inte kommer åt skolsystemets utmaningar som helhet och de brister som finns i hela systemet vad gäller exempelvis likvärdighet och resursfördelning.

## En förändrad syn på huvudmannaskapet

*I ett statligt skolsystem går det att säkra kapacitet för den offentliga huvudmannen, men det är svårare för de enskilda huvudmännen*

Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap agerar myndigheten med huvudmannaansvar på nationell, regional och lokal nivå. Utredningen menar att den lokala nivån, där så behövs, bör utgöras av någon typ av kommungrupper eller delade kommuner (så kallade lokala skoldistrikt) för att säkra en viss volym och den kapacitet som krävs för att kunna bedriva utbildning i enlighet med regelverket (se avsnitt 16.3.1).

Samtidigt finns även i ett statligt skolsystem ungefär 800 enskilda huvudmän, de flesta med enstaka skolor och få elever. För dessa kommer det att vara svårt att i alla avseenden säkra den kapacitet som krävs av en huvudman. Ett sätt att resonera kring de enskilda huvudmännen är att de själva får ansvara för sin kapacitet. Därmed kan de behöva samverka med andra skolor eller köpa in den kompetens som krävs. Ett annat sätt att resonera kring de enskilda huvudmännen är att de kopplas ihop med det lokala, offentliga skolsystem som finns i det aktuella geografiska området. Den enskilda huvudmannen skulle i detta fall behålla huvudmannaskapet men ingå i ett lokalt skol-

system och kunna samverka med de offentliga skolor som finns i det systemet. Skolorna skulle också kunna dra nytta av varandras resurser.

Utöver att säkra kapacitet genom samverkan kan såväl enskilda huvudmän som den statliga huvudmannen erbjudas kapacitetshöjande stöd av den systemansvariga myndigheten med utgångspunkt i kvalitetsdialogerna (se vidare avsnitt 12.1.4).

### *Finns andra sätt att öka kapaciteten hos kommunala huvudmän?*

I dag varierar kapaciteten att anordna utbildning mellan olika kommuner. Ett möjligt sätt att förbättra förutsättningarna för alla kommuner att fullt ut kunna hantera sitt uppdrag skulle kunna vara att antalet kommuner blir färre och kommunstorleken större. Det skulle dock kräva en kommunreform, som också skulle påverka andra delar av kommunernas verksamheter. Sådana överväganden gjordes inför kommunsammanslagningarna under 1970-talet. Då var ett motiv att varje kommun skulle kunna driva minst ett högstadium med cirka 75 elever per årskurs. För det behövdes ett befolkningsunderlag på 6 500–7 000 invånare.<sup>1</sup> Långtidsutredningen gjorde 2015, cirka 45 år senare, en beräkning av vilket befolkningsunderlag som krävdes för en ekonomiskt effektiv grundskoleverksamhet och landade på cirka 10 000 invånare. Skulle kommunerna inte bara driva grundskola utan också ha utvecklingskraft krävdes en befolkning på upp emot 20 000 invånare.<sup>2</sup> Kraven på kommunerna har således ökat. Frågan om kommunernas förmåga att klara av sina uppgifter utreddes av Kommunutredningen mellan 2017 och 2020. Utredningen lämnade bland annat förslag om strategisk samverkan och frivilliga sammanläggningar av kommuner.<sup>3</sup> Men förslagen har inte lett till några förändringar av dagens kommunstruktur.

Ett annat möjligt sätt att öka kapaciteten hos kommunerna är att överväga om olika kommuner kan ha olika ansvar. Som exempel skulle det kunna finnas någon typ av samordnande kommuner med större ansvar än andra. Dessa kommuner skulle kunna samordna viss kompetensutveckling för flera kommuner eller ge specialiststöd till skolledare. Med ett sådant differentierat ansvar skulle statens styrning och

<sup>1</sup> SOU 1961:9 *Principer för en ny kommunindelning*. Prop. 1961:180 *Översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner*.

<sup>2</sup> SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.

<sup>3</sup> SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

stöd kunna anpassas till olika ansvarsnivåer. En sådan lösning skulle också kunna inkludera enskilda huvudmän.

I dessa sammanhang kan man även överväga om en kommun ska kunna överlåta sitt ansvar att anordna grundskoleutbildning till en annan kommun eller ett kommunalförbund, i likhet med det som gäller för gymnasial utbildning.

Dessa teoretiskt möjliga sätt att öka kapaciteten hos kommunerna skulle förstås behöva utredas innan de kan värderas. Här nämns de i sammanhanget andra lösningar som inte prövats av utredningen.

### **19.1.5 Det kan finnas behov av helt andra reformer och utredningar**

Inledningsvis i kapitel 1 och 2 konstaterar utredningen att frågor om ett statligt systemansvar och huvudmannaansvar främst handlar om styrnings- och strukturreformer. Det är också det som utredningen har fokuserat på. Samtidigt har vi under utredningsarbetet samlat på oss ett antal andra frågor som skulle behöva ses över och eventuellt reformeras, men som ligger utanför vårt uppdrag. Det gäller till exempel styrdokumentens utformning och innehåll, betygsbestämmelser, timplaner, förändringar inom elevhälsan samt insatser för nyanlända elever. Dessa har vi, givet våra direktiv, inte utrett. Vi vill ändå nämna dem här för att tydligt visa att utredningens syften också, åtminstone delvis, kan realiseras med andra insatser än strukturreformer.

Dessutom vill vi nämna två ytterligare sådana frågor från utredningens arbete. En handlar om att vi iakttagit att många intressenter ser ut att efterfråga en övergripande diskussion om skolans syfte och mål, bland annat utifrån samhällsförändringar som skett, pågår eller förväntas samt utifrån att kunskapen om skolan successivt ökar. En annan fråga handlar om att regleringen för olika huvudmän kan behöva differentieras i större utsträckning för att styra mot skolans övergripande syfte och mål.

#### *En differentierad reglering*

I avsnitt 15.3.1 anger utredningen att det finns skäl att överväga om regleringen av villkoren för olika huvudmän i större utsträckning bör differentieras. Något som nämns där är att det kan krävas delvis olika



regelverk för att förutsättningarna för eleverna i slutändan ska bli likvärdiga.

Detta har också uppmärksammats av Anne-Marie Pålsson och Per Samuelsson som har tagit fram en rapport till Lärarnas Riksförbund. De menar att nuvarande skollag vilar på marknadens logik med valfrihet, konkurrens och effektivitet. Denna logik kan, enligt författarna, inte appliceras på en verksamhet som inte befinner sig på en regelrätt marknad. Vidare menar Pålsson och Samuelsson att skollagen inte är tillräckligt preciserad för att fungera i ett målstyrt system. Målen är, enligt dem, för vaga för att vara styrande, kunna efterlevas och kontrolleras. Därför argumenterar författarna i rapporten för att skollagen bör ersättas eller kompletteras av en särskild lag för skolans huvudmän eller en friskolelag.<sup>4</sup>

Vi har inte i uppdrag att utreda friskolesystemet i sig, inte heller att ta fram författningsförslag. Därför har vi inte i detalj gått in i frågan om behovet av förändringar i skollagen eller frågan om delvis olika bestämmelser för olika huvudmän i syfte att uppnå nationell likvärdighet och lika villkor ur ett elevperspektiv. Men skollagen och andra författningar behöver ses över om beslutsfattarna väljer att gå vidare med våra bedömningar om ett fullgånget förstatligande eller ökat statligt ansvarstagande. I det fall skolsystemet förändras måste också skollagen ändras så att den speglar det nya systemet.

## 19.2 Implementering av en förstatligandereform av skolan

Oavsett hur beslutsfattarna väljer att använda utredningens beslutsunderlag och hur långt de vill gå i att stärka statens ansvar för skolan behövs en genomtänkt implementering av en eventuell reform. I detta avsnitt lämnar vi bedömningar om vad som krävs för en framgångsrik implementering av en reform som syftar till ett statligt huvudmannaskap eller ett förstärkt statligt ansvar.

---

<sup>4</sup> Pålsson, Anne-Marie & Samuelsson, Per (2022): *Marknadsskolan. En rapport till Lärarnas Riksförbund*.

### 19.2.1 Reformen bör bygga på en strategi

**Utredningens bedömning:** Regeringen bör ta fram en strategi för implementering inför ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet.

Att delvis eller helt förstatliga den svenska skolan är väldigt stora och komplexa reformer som skulle påverka hela skolsystemet, men också andra politikområden. En sådan förändring kräver omfattande förberedelser och implementering.

När utfallet av kommunaliseringen utreddes fick kommunaliseringen kritik bland annat för att ha bidragit till en minskad likvärdighet och en försämrad status för läraryrket samt för en bristande implementering. Som framgår av kapitel 9 finns det ett antal generella framgångsfaktorer för en lyckad implementering. För utredningen blir det tydligt, när vi studerar dessa faktorer, att kommunaliseringens införande blev bristfälligt. Som exempel kan nämnas att det fanns en bristande konsensus om reformen, att den utmanade lärarnas professionella handlingsutrymme, att utförarnas kapacitet inte var säkerställd, att det inte fanns tillräckliga resurser vad gällde pengar, tid och kompetens, att statens stöd var bristfälligt samt att det fanns väldigt lite utrymme för uppföljning och utvärdering. Inför en eventuell förstatligandereform finns det mycket att lära av detta för att få till stånd en mer ändamålsenlig implementering. Samtidigt skiljer sig en reform som syftar till ett förstatligande av skolan mycket från kommunaliseringen och de andra reformerna i början av 1990-talet. Sedan dess har det tillkommit nya utgångspunkter samt nya kunskaper och erfarenheter om hur skolsystemet har kommit att gestalta sig. Den svenska skolan som helhet har heller aldrig varit statlig. I stället har ansvaret genom historien alltid varit delat mellan stat och kommun, även om graden av central styrning har förändrats över tid. Det är därför inte rimligt att tala om en eventuell förstatligandereform som ett återförstatligande av skolan.

För att kunna planera för en framgångsrik implementering av en förstatligandereform, som tar hänsyn till både tidigare erfarenheter och tillkomna kunskaper, gör vi bedömningen att regeringen bör ta fram en strategi för implementeringen. En sådan strategi bör tas fram redan i planeringsfasen av reformen. I strategin bör det bland annat

tydliggöras hur implementeringen ska utformas, vilka uppgifter som ska genomföras, i vilken ordning de ska göras, vem som ska göra vad samt hur olika aktörer kan involveras och samverka med varandra. Det bör finnas en tidsplan för implementeringen samt för utvärderingen av såväl implementeringen som reformens resultat och effekter. Finansieringen av implementeringen måste också vara klar från början och ingå i strategin.

Det finns olika sätt att införa förändringar. Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan menade att skolpolitiska reformer skulle vinna på att beslutas efter en mer noggrann prövning, till exempel försök eller stegvist införande.<sup>5</sup> När det gäller ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet har vi funderat över olika införandemöjligheter. Två möjligheter beskriver vi ovan. Dels skulle reformen kunna införas stegvis i en successiv process där statens ansvar förstärks allt eftersom, dels skulle man kunna gå före med gymnasieskolan. Man skulle också kunna börja med en pilotverksamhet i några delar av landet, till exempel i vissa regioner. Samtidigt kan det vara svårt att genomföra en skolsystemreform vid olika tillfällen i olika delar av landet. Det skulle som exempel kunna innebära oförutsägbara konsekvenser för systemet som helhet om man skulle föra in en nationell resursfördelningsmodell i några specifika regioner.

Genom att införa förändringen successivt får man möjlighet att pröva i liten skala och öka inslaget av evidens. Sådant som fungerar för verksamheten kan behållas, medan sådant som inte gör det kan tas bort redan under implementeringsfasen. Annars finns en risk att dålig verksamhet får fortsätta och att bra verksamhet inte förstärks. De kunskaper och erfarenheter man får i försöket kan alltså ligga till grund för beslut om införandet i full skala, och därmed kan även fullskaliga misstag undvikas.

---

<sup>5</sup> SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer.*

## 19.2.2 Reformen bör få ta tid

**Utredningens bedömning:** Ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör kunna införas inom en tjugårsperiod. Ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör kunna införas inom en tioårsperiod.

Tid är en viktig framgångsfaktor för en lyckad implementering. Som tidigare nämnts genomfördes implementeringen av kommunaliseringen på kort tid och kommunerna och staten hade små möjligheter att förbereda sig inför den nya ansvarsfördelningen för skolan.<sup>6</sup> Av kapitel 9 framgår att det tar mellan fem och femton år innan mer komplexa reformer, som avser att påverka lärarnas arbete, är fullt implementerade.<sup>7</sup> Även större skolsystemreformer tar tid. Erfarenheter från Australien och England visar att det tar uppemot tjugo år att centralisera styrningen och finansieringen av skolan.<sup>8</sup>

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör kunna införas inom en tjugårsperiod. Ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör kunna införas inom en tioårsperiod.

En lång införandetid gör att huvudmän och skolor hinner förbereda sig för sina nya uppgifter och förändrade förutsättningar. Ett exempel är en ny nationell resursfördelningsmodell som kan leda till större eller mindre omfördelningar jämfört med i dag. Genom att fasa in förändringen kan huvudmän och skolor få bättre förutsättningar för att anpassa sin organisation. En annan möjlighet om beslutsfattarna vill korta införandetiden något är att avsätta mer resurser i förändringsögonblicket för att kompensera huvudmännen och skolorna för de ändrade villkoren.

---

<sup>6</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>7</sup> SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*.

<sup>8</sup> OECD (2022): *Policy dialogues in focus for Sweden: International insights for school funding reform*. OECD Education Policy Perspectives, No. 52, OECD Publishing, Paris.

### 19.2.3 Reformen bör införas med mål om långsiktighet och stabilitet

**Utredningens bedömning:** För att kunna förstatliga skolan eller stärka statens ansvar bör det finnas en långsiktig politisk överenskommelse.

Att inleda ett förstatligande av skolan är alltså en stor reform som kommer att ta mycket tid. Detta gäller oavsett om det handlar om ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet. Under tiden en sådan reform pågår kommer det att finnas mindre utrymme och resurser för andra reformer. Här blir det viktigt att olika aktörer på olika nivåer i skolsystemet förstår att en stor styrnings- och strukturreform skapar begränsningar och fördröjningar i vilka andra förändringar som kan prioriteras.

En generell framgångsfaktor för en lyckad implementering är, som framgår av kapitel 9, att en reform har stöd av politiker och tjänstepersoner på både nationell och lokal nivå. Om det finns stor konsensus om reformen ökar chansen att den kommer att genomföras.

För att kunna ge tid till en förstatligandereform, prioritera dess genomförande samt skapa stöd och konsensus om reformen behövs, enligt utredningens uppfattning, en långsiktighet i synen på vart reformen är på väg och en politisk stabilitet i uppfattningen att man vill fortsätta i denna riktning. Därför gör vi bedömningen att det bör finnas en långsiktig politisk överenskommelse om att satsa på ett förstatligande eller ett stärkt statligt ansvarstagande om beslutsfattarna vill införa en sådan reform. I våra kontakter med OECD har även de pekat på vikten av långsiktighet och stabilitet. OECD menar att en flerårig implementeringsstrategi som överskrider de fyraåriga mandatperioderna är avgörande för en eventuell svensk reform där staten stärker sitt ansvar eller tar över huvudmannaskapet.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Ibid.

### 19.2.4 Reformen bör få resurser

**Utredningens bedömning:** Det bör avsättas ekonomiska resurser för själva förändringen att delvis eller helt förstatliga skolan om en sådan reform ska införas.

En grundförutsättning för att en reform ska lyckas är att reformens införande får tillräckliga finansiella resurser. Dessa behöver ofta sträcka sig flera år framåt tills verksamheten nått institutionaliseringsfasen.<sup>10</sup> I utredningens direktiv anges att de förslag som läggs fram inte ska vara kostnadsdrivande i sig eller ställa krav på ökade resurser för att kunna genomföras. Men stora förändringar kostar och när en reform ska implementeras uppstår tillfälliga övergångskostnader.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det bör avsättas ekonomiska resurser för själva förändringen att delvis eller helt förstatliga skolan om en sådan reform ska införas. Det handlar alltså om ett tillfälligt tillskott, inte en permanent ökning av kostnaderna för skolväsendet. Ett förstatligande är, som tidigare nämnts, en styrnings- och strukturreform. Implementeringen är därför inte främst avsedd att påverka lärarnas arbete. Däremot tar omställningen av skolsystemet tid och är kostnadskrävande. Särskilt ett fullgånget förstatligande skulle få stor påverkan på kommunsektorn. Det är rimligt att anta att de flesta kommuner skulle behöva se över sin organisation i relativt stor utsträckning om skolan skulle förstatligas. I så fall skulle sannolikt behovet av anpassningar för kommunsektorn behöva utredas i särskild ordning. Då menar vi att staten kan behöva ge stöd till kommuner för att underlätta genomförandet och överföringen till staten, exempelvis genom en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

I kapitel 20 återkommer vi med uppskattningar av kostnader för implementeringen av en eventuell förstatligandereform.

---

<sup>10</sup> Rapport från riksdagen 2012/13:RFR10 *Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan.*

## 19.2.5 Reformen bör omfattas av en förändringsorganisation

**Utredningens bedömning:** Under ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör det finnas en särskilt inrättad förändringsorganisation.

För att kunna genomföra en förstatligandereform eller stärka statens ansvar samt implementera dessa förändringar gör utredningen bedömningen att det bör finnas en särskilt inrättad förändringsorganisation, parallellt med den ordinarie organisationen. Vi tror att förändringsorganisationen bör ledas av en parlamentarisk kommitté som följer reformeringen och kan fatta beslut om eller ta initiativ till justeringar utifrån det som de facto händer under implementeringen. I kommittén bör professionerna och eleverna vara representerade. Det är särskilt viktigt eftersom statliga och politiska initiativ till förändring behöver kommuniceras och diskuteras med de professionella och med eleverna.

Inom ramen för förändringsorganisationen bör frågor om bland annat strategi för implementering, tidsåtgång, långsiktighet, stabilitet och ekonomiska resurser behandlas. Dessutom bör den parlamentariska kommittén säkerställa att olika aktörer får stöd för implementeringen av reformen. Det kan göras genom dialog, ömsesidigt lärande, nätverkande, fortbildning och praktisk träning, faktorer som alla gynnar en framgångsrik implementering av hög kvalitet.

## 19.3 Reformutvärdering av ett förstatligande av skolan

### 19.3.1 Reformutvärdering bör finnas med från början

**Utredningens bedömning:** Reformutvärdering av ett eventuellt förstatligande av eller stärkt statligt ansvar för skolan bör prioriteras redan i planeringen av en sådan reform och finnas med i strategin för implementering. Såväl implementeringen som resultaten och effekterna av en eventuell reform bör följas upp och utvärderas.

En myndighet bör få i uppdrag att dels analysera vilka data som behöver följas under ett genomförande av en eventuell reform, dels påbörja insamlingen av dessa redan nu.

Enligt Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan saknar Sverige en tradition av att utvärdera reformer inom skolans område och ordentliga reformutvärderingar har sällan initierats av regering eller riksdag.<sup>11</sup> Även i jämförelse med de andra skandinaviska länderna genomför Sverige få reformutvärderingar och nästan aldrig på statliga initiativ.<sup>12</sup> Kommunaliseringen har också kritiserats för att det fanns väldigt lite utrymme för uppföljning och utvärdering. I kapitel 12 och 16 anger utredningen därför att det behövs en stärkt reformutvärdering i allmänhet, inte minst om beslutsfattarna vill gå vidare med ett förstatligande av skolan.

Vi gör bedömningen att en reformutvärdering av ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannskapet bör prioriteras redan i planeringen av reformen och därmed också finnas med i den strategi för implementering som beskrivs i avsnitt 19.2.1.

Vidare gör vi bedömningen att flera delar av en sådan reform behöver följas upp och utvärderas, såväl implementeringen som resultaten och effekterna av reformen. Initialt under arbetet kan man följa upp och utvärdera processen genom att studera olika aspekter av hur implementeringen fortlöper. Här kan tidiga problem eller misstag i implementeringen korrigeras. I nästa steg kan man mäta resultaten av olika implementeringsinsatser, till exempel genom samtal med huvudmän, rektorer, lärare, elever och andra aktörer. Det sista steget handlar om att följa upp och utvärdera effekter av reformen, till exempel om den lett till att förbättra elevernas resultat, öka likvärdigheten, höja kvaliteten och göra det mer attraktivt att arbeta i skolan. Att mäta effekter tar ofta lång tid och det kan vara svårt att fastställa vilka effekter som kan kopplas till en viss reform. Därför är det viktigt att reformutvärderingen får pågå under lång tid och att olika utvärderingar införlivas i en samordnad och systematisk plan för utvärdering, se vidare kapitel 12 och 16.

För att kunna följa upp och utvärdera reformarbetet krävs att det sedan tidigare finns insamlade utfallsmått för perioden före reformen så att man kan upptäcka förändringar. Därför är det viktigt att redan nu börja samla in vissa data. Vi bedömer att en myndighet bör

<sup>11</sup> SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

<sup>12</sup> Pontoppidan, Maiken m.fl. (2018): Randomised controlled trials in Scandinavian educational research. *Educational Research*, 60:3, s. 311–335.



få i uppdrag att dels analysera vilka data som behöver följas under ett genomförande av en eventuell reform, dels påbörja insamlingen av dessa redan nu. En förutsättning för ett sådant uppdrag är att det finns en långsiktig överenskommelse om behovet av en strukturreform på skolans område.

### 19.3.2 Reformutvärderingen bör inkludera forskning

**Utredningens bedömning:** Reformen att förstatliga skolan eller stärka statens ansvar bör följas av forskare som en del av reformutvärderingen.

I kapitel 12 och 16 lyfter utredningen vikten av utvärdering för att stärka inslaget av evidens i skolan. Ett annat sätt att bygga upp evidens är genom forskning. Vi gör i kapitel 16 bedömningen att Skolverkets och Specialpedagogiska skolmyndighetens nuvarande uppdrag att sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning bör samlas i en ny systemansvarig myndighet om en sådan införs. När det gäller Skolforskningsinstitutet lämnar vi ingen bedömning som förändrar deras verksamhet.

Historiskt sett har skolmyndigheterna haft ett mer omfattande uppdrag avseende forskning än i dag. Skolöverstyrelsen ansvarade på sin tid för att sektorsforskning bedrevs. Detta uppdrag kvarstod med mindre förändringar ända fram till början av 2000-talet då sektorsforskningen inom utbildningsområdet upphörde. Myndigheten för skolutveckling som infördes 2003 skulle i stället medverka i spridning av resultat av forskning som genomfördes vid universitet och högskolor, det vill säga det uppdrag Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten har kvar i dag. År 2001 inrättades Vetenskapsrådet vars främsta uppgift skulle vara att ge stöd till grundläggande forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom samtliga vetenskapsområden.<sup>13</sup> Inom Vetenskapsrådet bildades senare samma år en utbildningsvetenskaplig kommitté för att främja forskning och forskarutbildning i nära anslutning till lärarutbildningen och med direkt relevans för lärarnas yrkesutövning.<sup>14</sup> Därefter inrättades Skolforsknings-

<sup>13</sup> Prop. 1999/2000:81 *Forskning för framtiden – en ny organisation för forskningsfinansiering*. Bet. 1999/2000:UbU17.

<sup>14</sup> Prop. 1999/2000:135 *En förnyad lärarutbildning*. Bet. 2000/01:UbU3.

institutet 2015 med uppdrag att dels göra systematiska översikter och andra forskningssammanställningar samt sprida forskningsresultaten, dels lysa ut och fördela medel till praktisknära forskning.

Kopplat till en mer utbyggd statlig utvärdering av skolsystemet och en förstärkt reformutvärdering bör staten även pröva möjligheten att återinföra sektorsforskning för att stärka inslaget av evidens, till exempel genom ett utvidgat uppdrag för Skolforskningsinstitutet. När det gäller ett eventuellt införande av en statlig skola eller ett förstärkt statligt ansvarstagande gör vi bedömningen att reformen bör följas av forskare som en del av reformutvärderingen.

## 20 Konsekvenser

### 20.1 Kraven på en konsekvensutredning

En statlig utredning ska beskriva konsekvenserna av sina förslag. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.<sup>1</sup>

Vår utredning har inte i uppdrag att lämna några förslag på regeländringar. Vi ska ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan eller ett ökat statligt ansvarstagande utan att huvudmannaskapet förändras, inte lämna färdiga förslag på exakt hur det ska genomföras. Vi lämnar därför endast bedömningar, inte förslag som kopplas till författningsförslag. Våra bedömningar är mer övergripande än förslag och eftersom de inte heller åtföljs av författningsförslag så kommer denna konsekvensbeskrivning att vara mer övergripande och mindre detaljerad än vad som kan vara fallet i en utredning med ett mer avgränsat uppdrag där förslagen beskrivs mer detaljerat och åtföljs av författningsförslag.

En konsekvensutredning ska bland annat innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå samt vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Vilka som berörs av förslagen ska också beskrivas. Dessutom ska kostnadsmässiga och andra konsekvenser som regleringen medför samt en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen göras.

Utöver de generella kraven på en konsekvensutredning framgår av utredningens direktiv att vi bland annat ska analysera konsekvenser av ett statligt huvudmannaskap i förhållande till målet om en mer likvärdig utbildning och högre kunskapsresultat samt i förhållande till den kommunala självstyrelsen, möjligheter till anpassning utifrån lokala

---

<sup>1</sup> Kommittéförordningen (1998:1474) samt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

behov och förutsättningar och möjligheter till ansvarsutkrävande. Av direktiven framgår vidare att vi ska göra en samlad bedömning av förslagens konsekvenser och ställa dem i relation till alternativa åtgärder för att nå förbättrade kunskapsresultat. Nedan sammanfattas beslutsunderlaget och våra bedömningar. Därefter följer närmare konsekvensbeskrivningar inom de olika områdena.

Utredningen hade från början i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag för ett fullgånget förstatligande. I mars 2022 fick vi tilläggsdirektiv som innebar att vi även skulle analysera hur statens ansvar för skolväsendet kan stärkas i andra former än genom ett förstatligande. I denna konsekvensutredning beskriver vi konsekvenser av båda dessa alternativ. Men konsekvenser av ett fullgånget förstatligande beskrivs mer utförligt än konsekvenser av ett stärkt statligt ansvarstagande utan ändrat huvudmannaskap.

Det bör också påpekas att de konsekvenser vi beskriver med nödvändighet endast kan vara vår bedömning av vilka konsekvenser som kommer att uppstå. Det finns alltid en osäkerhet i dessa bedömningar, det vill säga det är inte säkert att förändringarna leder till det som är önskvärt eller förväntat. Detta gör också att jämförelser mellan dagens system och hur vi tänker oss att ett framtida system kan fungera blir osäkra.

## **20.2 En beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs**

Detta avsnitt innehåller en beskrivning av de problem som utredningen har identifierat och hur problemen kan lösas genom statligt huvudmannaskap eller stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap. Vi redogör också för konsekvenserna av om staten inte gör något av ovanstående. Här beskrivs även vilka som berörs av ett stärkt statligt ansvar.

### **20.2.1 Problembeskrivning**

I avsnitt 2.3 beskriver vi problem som utredningen har identifierat. Dessa kan i korthet sammanfattas som att skolans kunskapsresultat har sjunkit över tid men på senare tid vänt uppåt, att likvärdigheten

i skolan har försämrats och att elever i kommunal vuxenutbildning (komvux) inte har likvärdig tillgång till utbildning.

### **Problemen beror bland annat på systemsvagheter**

Utredningen menar att dagens skolsystem innehåller svagheter. Dessa har tidigare också identifierats av bland annat OECD och 2015 års skolkommission. En sådan svaghet är den oklara ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen, vilken medför svårigheter i ansvarsutkrävandet. Ett annat exempel är brister i resursfördelningen, vilka leder till att fördelningen av resurser inte främjar likvärdighet i tillräcklig utsträckning. Ytterligare ett exempel är att förutsättningarna är ogynnsamma för att attrahera, behålla och utveckla lärare och rektorer. Dessa systemsvagheter beskrivs närmare i avsnitt 2.4.

### **Utredningens slutsats är att det svenska skolsystemet är splittrat och att styrningen av skolan är otydlig**

Utredningens övergripande slutsats är att det svenska skolsystemet är splittrat och att styrningen av skolan är otydlig. Detta beror i kortet på följande:

- Skolsystemet har alltför många styraktörer.
- Alla huvudmän har inte den kapacitet som krävs för att de ska klara sitt uppdrag.
- Skolsystemets konstruktion kan ha blivit alltför komplicerad och komplex.
- Skolan kan inte lösa sina uppgifter på ett tillräckligt bra sätt inom nuvarande skolsystem.

I syfte att höja elevernas kunskapsresultat, öka likvärdigheten, förbättra skolans kvalitet och stärka läraryrkets attraktivitet anser utredningen att det nuvarande skolsystemet behöver en mer grundläggande strukturell reform. Slutsatserna beskrivs närmare i kapitel 10.

## 20.2.2 Lösningar och överväganden

Utredningens uppdrag är att undersöka hur statens ansvar för skolan kan stärkas i syfte att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Som nämns ovan är vår slutsats att det nuvarande skolsystemet behöver en mer grundläggande strukturell reform. Utredningen beskriver två möjliga alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem: ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system med förstärkt statligt ansvar men utan ändrat huvudmannaskap. Det första alternativet beskrivs närmare i kapitel 11–16 och det andra alternativet i kapitel 17.

### Alternativ 1 – fullgånget förstatligande där staten är huvudman för de offentliga skolorna och komvux

I dag har kommunerna dubbla roller, både som hemkommun för de barn, ungdomar och vuxna som bor i kommunen och som huvudman för de kommunala skolorna och komvux. I ett eventuellt nytt statligt skolsystem med statligt huvudmannaskap kommer staten att få dubbla roller, vilket beskrivs i kapitel 11. Dels kommer staten att ha ett systemansvar såväl för offentliga skolor och komvux som för fristående skolor. Dels kommer staten att vara huvudman för de offentliga skolorna och komvux. Staten bör i organiseringen av sin skolverksamhet vid ett fullgånget förstatligande skilja på systemansvar och huvudmannaskap. Medan systemansvaret omfattar alla huvudmän, skolor och verksamheter, rör huvudmannaskapet endast de offentliga skolorna och komvux. Genom att statens båda roller får var sin organisation tydliggörs denna distinktion. Ett fullgånget förstatligande består av följande delar:

- Staten tar ett systemansvar för skolan (kapitel 12). Systemansvaret omfattar att:
  - Staten tar det samlade ansvaret för styrningen av skolan. Det innebär att staten bör ta över kommunernas roll som styraktör, inklusive den ekonomiska styrningen av skolan. Därmed samlas den juridiska, ideologiska och ekonomiska styrningen hos staten. Staten bör utforma sin samlade styrning så att den stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet (avsnitt 12.1.1).

- Staten tar ett större ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning i olika skolformer, med undantag för förskolan som inte omfattas av utredningens uppdrag. Det innefattar bland annat att ta ansvar för att alla skolpliktiga barn har en skolplacering samt att ansvara för ett gemensamt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan och en gemensam antagningsorganisation i gymnasieskolan på regional nivå. Ansvaret för att främja en effektiv planering och dimensionering bör även omfatta etableringen av fristående skolor. Vid prövningen av tillstånd bör staten kunna ta hänsyn till hur en friskole-etablering påverkar det lokala skolsystemet i stort samt till systemets förmåga att svara upp mot både individens och samhällets behov av utbildning på ett kostnadseffektivt och likvärdigt sätt (avsnitt 12.1.2).
- Staten tar ett samlat ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola (avsnitt 12.1.3).<sup>2</sup>
- Staten ger kapacitetshöjande stöd till huvudmän, skolor och verksamheter, både offentliga och fristående. Stödet bör ges med utgångspunkt i obligatoriska kvalitetsdialoger mellan staten och huvudmännen – såväl den statliga som de enskilda – och syfta till att stärka huvudmännens kapacitet att ta sitt ansvar och bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete (avsnitt 12.1.4).
- Staten tar ansvar för vissa frågor och uppgifter där nyttan framför allt ligger på systemnivå. Exempel på sådana är stöd till professionsutveckling, insatser för strategisk kompetensförsörjning samt uppföljning och utvärdering av skolsystemet och av skolreformer (avsnitt 12.1.5).
- Staten samordnar frågor om digitalisering och skolans it-lösningar (avsnitt 12.1.6).

---

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

- Staten tar det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan (kapitel 13). Följande principer bör vara vägledande för en nationell fördelning av resurser till skolan:
  - Resursfördelningen bör riktas till huvudmän – inte till skolenheter.
  - Resursfördelningen bör spegla skillnader i behov, kostnadsläge och ansvar.
  - Resursfördelningen bör vara begriplig, transparent och förutsägbar.
  - Resursfördelningen bör skapa stabila förutsättningar för undervisningen.
  - Resursfördelningen bör i liten utsträckning påverka hur huvudmännen väljer att utforma sin organisation.
  - Resursfördelningen bör i liten utsträckning ske via riktade statsbidrag.

Nationella resursfördelningsmodeller bör införas för grundskolan och förskoleklassen samt gymnasieskolan och bestå av grundersättning, strukturtillägg, ansvarstillägg och individtillägg. Vissa frågor kring den närmare utformningen bör utredas vidare. För övriga skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag bör nationella resursfördelningsmodeller utredas vidare. För komvux bör den statliga huvudmannen ta fram egna resursfördelningsmodeller.

- Staten tar ett ökat ansvar för professionsutveckling och kompetensförsörjning till skolan. Staten bör bland annat:
  - Öka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Det ökade ansvarstagandet bör gälla alla lärare och rektorer, även de som arbetar vid fristående skolor (avsnitt 14.1.1).
  - Stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskaper och erfarenheter som lärare utvecklar i olika professionsutvecklande insatser bidrar till att utveckla undervisningen (avsnitt 14.1.2).



- Säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna, enligt komvux särskilda förutsättningar (avsnitt 14.1.3).
- Öka sitt ansvarstagande för kompetensförsörjningen till skolan. Den systemansvariga myndigheten får ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. I ansvaret bör ingå att ha överblick över skolans kompetensbehov, samverka med relevanta aktörer och stödja skolans huvudmän i den strategiska kompetensförsörjningen (avsnitt 14.1.4).
- Staten tar över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux (kapitel 15). Det innebär att staten blir huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, fritidshem och komvux. Dessutom bör staten liksom i dag vara huvudman för specialskola och sameskola. Statens huvudmannaskap bör omfatta det ansvar som huvudmannen har i dag och alla delar av utbildningen. I det statliga huvudmannaskapet ingår att den statliga huvudmannen blir ensam arbetsgivare för hela den offentligt anställda skolpersonalen. För komvux är detta enbart aktuellt för den utbildning staten bedriver i egen regi.
- Skolmyndigheterna förändras, bland annat genom att två nya skolmyndigheter bildas. Det innebär införandet av en systemansvarig myndighet som har ett generellt systemansvar för skolan (avsnitt 16.2) samt en myndighet med huvudmannaansvar som ska vara huvudman för offentliga skolor och komvux, och erbjuda och tillhandahålla utbildning (avsnitt 16.3).

Även vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör kommunerna ha ett fortsatt ansvar för vissa uppgifter i egenskap av att vara elevernas hemkommun (avsnitt 12.1.7). Sådana uppgifter är ansvar för skolskjuts, samordning av insatser vid problematisk frånvaro, det kommunala aktivitetsansvaret och den uppsökande verksamheten för individer i behov av komvux.

## Alternativ 2 – stärkt statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap

Även i detta alternativ som beskrivs i kapitel 17, kommer staten att vara systemansvarig. Systemansvaret ser ut på ungefär samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande. Men kommunerna fortsätter att vara huvudmän för de kommunala skolorna och för komvux. Vissa delar av systemansvaret påverkas bara i liten utsträckning av vem som är huvudman och bör utformas på liknande sätt som vid ett fullgånget förstatligande. I andra fall bör systemansvaret få ett delvis annorlunda innehåll och utformning än vid ett fullgånget förstatligande där staten också är huvudman. Det statliga systemansvaret i detta alternativ innebär följande:

- Staten utformar sin samlade styrning så att den stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet. Staten bör se över och vid behov ompröva den nuvarande styrningens inriktning, omfattning och utformning. De grundläggande principerna för styrningen bör vara desamma som vid ett fullgånget förstatligande.
- Staten tar ett ökat ansvar för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan. Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän. Staten bör förstärka sitt finansieringsansvar även för de kommunala huvudmännen i detta alternativ. Det kan ske på ett antal olika sätt vilka beskrivs i avsnitt 17.3.5.
- Staten främjar en effektiv planering och dimensionering av utbildning. Det innefattar bland annat att ansvara för ett nationellt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan samt att tillhandahålla regionala planeringsunderlag för gymnasieskolan och komvux. Staten bör även i detta alternativ stödja en samordnad antagning för gymnasieskolan. Det kan staten göra genom att stödja och styra samverkan mellan huvudmän. Staten kan också vid behov ansvara för en samordnad antagningsorganisation. Staten bör stödja en samordnad antagning för komvux genom att tillhandahålla ett digitalt antagningsverktyg. Staten bör också utveckla verktyg för att i större utsträckning kunna beakta hur en friskoleetablering påverkar det lokala eller regionala skolsystemet.
- Staten tar ett övergripande ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola.

- Staten ger kapacitetshöjande stöd till huvudmän. Denna uppgift kan bli mer omfattande än vid ett fullgånget förstatligande, eftersom antalet huvudmän och därmed det förväntade behovet av stöd kommer att vara större.
- Staten ansvarar för uppföljning och utvärdering av skolsystemet och skolreformer.
- Staten samordnar skolans it-lösningar och ansvarar för it-system och register som alla huvudmän behöver vara anslutna till. Till skillnad från vid ett fullgånget förstatligande bör statens systemansvar i dessa delar också omfatta komvux. Staten bör även i detta alternativ utarbeta standarder och riktlinjer för skoladministrativa system för att underlätta för huvudmännen och möjliggöra ett effektivt och säkert utbyte av information.
- Staten tar ett ökat ansvar för professionsutveckling och kompetensförsörjning till skolan. Detta sker på samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande (se avsnitt 17.4).
- En ny skolmyndighet införs med ett generellt systemansvar för skolan. Den nya myndigheten bör arbeta med såväl styrning som stöd till hela skolsystemet, det vill säga både till offentliga skolor och komvux samt till fristående skolor. Den bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- Staten bör vid ett ökat statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap ta ett ökat ansvar för komvux. Detta ansvar beskrivs i avsnitt 17.6 och sammanfattas nedan.
  - Staten bör vidta åtgärder för att höja kvaliteten på och utveckla styrningen av utbildning på entreprenad inom komvux.
  - Staten bör i högre utsträckning styra, stödja och stimulera regional samverkan mellan kommuner.
  - Staten bör ta ett större ansvar för att nationellt styra och samordna vissa utbildningar där det finns ett nationellt behov eller intresse.
  - Staten bör initiera en försöksverksamhet med en gemensam antagningsorganisation för hela eller delar av komvux.

I detta alternativ fortsätter alltså kommunerna att vara huvudmän för de kommunala skolorna och för komvux. Därmed behåller kommunerna i detta alternativ lednings- och driftsansvaret för de kommunala skolorna samt arbetsgivaransvaret för all skolpersonal i dessa skolor. Inom komvux kan kommunerna, precis som i dag, bedriva utbildning både i egen regi och på entreprenad. När det gäller fristående skolor kommer de även fortsättningsvis att ha enskilda huvudmän och ingen förändring kommer att ske jämfört med i dag avseende lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa. Däremot kommer enskilda huvudmän och fristående skolor att påverkas av ett ökat statligt ansvarstagande, bland annat i sina kontakter med statliga skolmyndigheter på nationell och regional nivå.

Visst ansvar kommer att ligga kvar på hemkommunerna även om staten förstärker sitt systemansvar för skolan. Det handlar bland annat om delar av den ekonomiska styrningen och utbudsansvaret för skolan.

### 20.2.3 Samlad bedömning av förslagets konsekvenser

Syftet med utredningen och med ett ökat statligt ansvarstagande för skolan är att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Av direktiven framgår också att vi ska analysera konsekvenser av ett statligt huvudmannaskap i förhållande till målet om en mer likvärdig utbildning och högre kunskapsresultat.

Sammantaget anser vi att ett stärkt statligt systemansvar för skolan, där statens styrning samlas men också görs om för att bli mer ändamålsenlig, har goda förutsättningar att förbättra såväl likvärdigheten som kvaliteten i skolsystemet som helhet. Många bedömningar som kan påverka likvärdighet, kvalitet, elevresultat och läraryrkets attraktivitet kan genomföras utan ett förändrat huvudmannaskap, eftersom de ingår i statens systemansvar. Detta gäller främst nationell resursfördelning, följt av frågor om en stärkt och obligatorisk kvalitetsdialog med efterföljande kapacitetshöjande stöd samt en långsiktig och systematisk kompetensförsörjning när det gäller skolans personalgrupper, framför allt lärare och skolledare. Eftersom staten har systemansvaret i båda alternativen kan man förvänta sig likartade positiva effekter såväl av ett fullgånget förstärkt ansvar som i ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att vara huvudman, i de avseenden som gäller den samlade styrningen.

Det som skiljer alternativen åt är alltså främst huvudmannaskapet. I dag är ansvaret för skolan delat mellan stat och kommun. Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap skulle kunna möjliggöra en renodling av ansvaret, sätta fokus på de nationella målen och innebära att man undviker att lokalt fattade beslut går emot de nationella målen. Om staten tar över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux innebär det en stark koppling mellan den som å ena sidan beslutar om de nationella målen och som sedan tilldelar och fördelar resurser till skolan samt å andra sidan driver utbildningen.

Utredningen ska också redovisa pedagogiska konsekvenser (se avsnitt 20.5). De två alternativen för stärkt statligt ansvarstagande och hur de kan bidra till en mer likvärdig utbildning av hög kvalitet, bland annat genom att öka läraryrkets attraktionskraft, diskuteras närmare i analysen i kapitel 18.

## **Jämförelse av konsekvenserna av alternativ 1 och 2**

Det framgår av direktiven att vi ska göra en samlad bedömning av förslagens konsekvenser. Nedan görs en sådan där konsekvenserna av alternativ 1 och 2 också jämförs med varandra. Den samlade bedömningen görs på en övergripande nivå. Därför omfattar den inte alla aspekter som ingår i en konsekvensutredning i sin helhet, utan vi har valt ut de mest centrala konsekvenserna. En bedömning av proportionaliteten av viktiga delar i alternativ 1 och 2 finns i avsnitt 20.12.

I utredningens båda alternativ har staten ett systemansvar för hela skolsystemet, det vill säga dels offentliga skolor och komvux, dels fristående skolor. Det statliga systemansvaret är i stor utsträckning detsamma i båda alternativen. Systemansvaret innebär att staten tar ett samlat ansvar för styrningen av skolan. Därmed tar staten i princip över kommunernas roll som styraktör, inklusive den ekonomiska styrningen av skolan i varierande grad. I alternativ 1 tar staten det fulla ansvaret för tilldelningen och fördelningen av ekonomiska resurser. I alternativ 2 finns flera varianter som går olika långt i styrningen av resurser.

Båda alternativen innebär att kommunernas inflytande över de kommunala skolorna och komvux minskar. Det sker genom att staten tar över systemansvaret i båda alternativen och i alternativ 1 genom

att staten även tar över huvudmannaansvaret. Kommunernas minskade inflytande handlar både om att den kommunala självstyrelsen kan inskränkas (främst i alternativ 2) och om att ansvar flyttas från kommunerna till staten (främst i alternativ 1).

Båda alternativen skulle innebära en stor påverkan på kommunsektorn. I alternativ 1 innebär det att en mycket stor del av kommunernas totala ansvar skulle tas över av staten. Det skulle innebära att kommunerna skulle få ett klart mindre ansvar, en mindre budget och ekonomi än i dag, vilket sannolikt skulle medföra att kommunerna i stor utsträckning skulle behöva anpassa sin organisation. Konsekvenserna för andra delar av kommunernas verksamhet är svåra att överblicka i det här skedet, men det är uppenbart att kommunernas ekonomi också skulle påverkas. I vilken utsträckning och på vilket sätt beror framför allt på hur mycket resurser som behöver föras över från kommunerna till staten och hur en sådan överföring skulle genomföras. Vi resonerar mer om detta i kapitel 13. När det gäller alternativ 2 avgörs påverkan på kommunernas ekonomi av vilken variant av resursfördelning som skulle vara aktuell att genomföra. Sammantaget är utredningens bedömning att alternativ 1 skulle påverka kommunerna mer än alternativ 2. Alternativ 2 påverkar dock, i formell mening, den kommunala självstyrelsen mer än alternativ 1. Detta beskrivs närmare i avsnitt 20.12.

Båda alternativen skulle också påverka staten och den statliga förvaltningen. Det första alternativet påverkar i stor utsträckning eftersom staten där tar över huvudmanna- och arbetsgivarskapet för all personal i de offentliga skolorna. Det skulle betyda att antalet årsarbetskrafter i staten skulle öka med i storleksordningen 200 000, och att dessa skulle samlas i Sveriges i särklass största myndighet. Även det andra alternativet skulle innebära förändringar för den statliga förvaltningen, bland annat eftersom det statliga systemansvaret skulle samlas i en ny skolmyndighet som ersätter Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (frånsett de delar som handlar om att bedriva specialskolan). Myndighetsorganisationen beskrivs närmare i kapitel 16. Alternativ 1 påverkar den statliga förvaltningen i mycket större utsträckning än alternativ 2.

Ett stärkt statligt ansvarstagande skulle också påverka de enskilda huvudmännen. Inget av alternativen innebär dock att förutsättningarna för dessa skulle ändras i grunden. Huvudmän som i dag är godkända skulle även framöver kunna bedriva sin verksamhet under likartade

förutsättningar. Gemensamt för båda alternativen är att utredningen bedömer att staten bör ta över ansvaret för ersättningen till de enskilda huvudmännen från kommunerna. Det skulle innebära förenklingar och i viss mån en mer förutsägbar ekonomi för de enskilda huvudmännen. Men det skulle också påverka deras ekonomi. På vilket sätt beskrivs närmare i kapitel 13. Utredningen bedömer också att det bör genomföras förändringar i tillståndsprövningen av fristående skolor. Det skulle kunna göra det svårare att få tillstånd i framtiden, vilket också kan innebära att de huvudmän som redan är godkända gynnas i förhållande till aktörer som vill in på marknaden. Detta beskrivs närmare i kapitel 12. Påverkan på de enskilda huvudmännen är ungefär densamma oavsett om alternativ 1 eller 2 skulle genomföras.

Företag som bedriver fristående skola eller utbildning inom komvux på entreprenad skulle påverkas i likartad utsträckning av alternativ 1 och 2. Inget av alternativen innebär en förändring av grundläggande förutsättningar. Företag skulle även framgent kunna bedriva både fristående skola och utbildning på entreprenad med likartade förutsättningar som i dag. Den största skillnaden mellan alternativen uppstår för komvux. Där skulle alternativ 1 medföra att det bara finns en huvudman – staten – som också själv kan bedriva utbildning. Se vidare avsnitt 20.10.

Båda alternativen påverkar indirekt förskolan men påverkan är avsevärt större om alternativ 1 skulle genomföras. I så fall skulle de offentliga skolorna och förskolorna få olika huvudmän i stället för att som i dag ha samma kommunala huvudman. Den nya myndighet som utredningen bedömer bör hantera det statliga systemansvaret skulle dock även omfatta förskolan och därmed ansvara för normering, stöd och andra uppgifter också för förskolan. Mer om konsekvenser för förskolan finns i avsnitt 20.9.

Båda alternativen skulle påverka samverkan mellan aktörer inom skolan och inom andra verksamheter som socialtjänst och polis. Alternativ 1 skulle innebära en mycket större förändring än alternativ 2. Detta beskrivs närmare i avsnitt 20.8.

De två alternativen skiljer sig avsevärt åt när det gäller hur omfattande själva förändringen skulle vara att genomföra. Alternativ 1, som innebär att staten skulle ta över huvudmanna- och arbetsgivaransvaret, är en mycket omfattande och komplex reform. Den innefattar bland annat behov av att föra över avsevärda resurser från kommunerna till staten, frågor om verksamhetsövergång och andra arbetsgivarfrågor

för ett mycket stort antal anställda samt komplexa frågor kring hur skollokaler skulle föras över från kommunerna till staten. Alternativ 2 medför en betydligt mindre förändring än alternativ 1, men är ändå en mycket omfattande reform. Hur stor skillnaden skulle vara beror främst på hur finansieringsfrågan skulle hanteras. Mer om genomförandet finns i kapitel 19.

#### 20.2.4 Alternativa lösningar eller ingen reglering

Förändringar av skolsystemet kan göras på olika sätt och vara olika långtgående när det gäller vilket ansvar staten ska ta för skolan. Regeringen har också genomfört, påbörjat och aviserat ett antal reformer inom ramen för nuvarande system och ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna. Utredningens slutsats är dock att det nuvarande skolsystemet behöver en mer grundläggande strukturell reform om de systemsvagheter som vi bland annat beskriver i kapitel 2, till exempel att det finns för många styraktörer i systemet, ska kunna hanteras. Som vi har beskrivit ovan, tar vi i detta beslutsunderlag fram två olika alternativ för att genomföra en eventuell systemförändring genom ett ökat statligt ansvar för skolan. Det första alternativet innebär som sagt ett fullgånget förstatligande och det andra ett stärkt statligt ansvarstagande utan ändrat huvudmannaskap.

Som framgår av kapitel 1 och 2 fokuserar utredningen på styrning och struktur. Vårt uppdrag är att ta fram underlag för ett statligt huvudmannaskap eller för att stärka statens ansvar för skolan i andra former. Av direktiven framgår att vi trots utredningens fokus på förstatligande och stärkt statligt ansvarstagande ska ställa konsekvenserna av våra förslag i relation till alternativa åtgärder för att nå förbättrade kunskapsresultat och ökad likvärdighet. Sådana åtgärder skulle till exempel kunna vara att se över skolans mål, styrdokumentens utformning och innehåll, betygsbestämmelser, timplaner, styrningen av elevhälsan eller insatser för nyanlända elever. Den typen av reformer skulle också kunna följa på, och komplettera, de förändringar i ansvarsfördelningen i skolväsendet vi beskriver i betänkandet. De skulle dock inte kunna åtgärda de problem som har att göra med ett splittrat skolsystem och alltför många styraktörer som vi beskriver ovan. De skulle inte heller leda till en resursfördelning som tar hänsyn till elevernas olika socioekonomiska förutsättningar i högre utsträckning än i dag.



Ett annat alternativ till ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap skulle kunna vara att förbättra förutsättningarna för alla kommuner att fullt ut kunna hantera sitt uppdrag, exempelvis genom att antalet kommuner blir färre och kommunstorleken större. Det skulle dock kräva en kommunreform, som också skulle påverka andra delar av kommunernas verksamheter. Se vidare avsnitt 19.1.4.

### 20.2.5 Vilka som påverkas av utredningens bedömningar

Skolan är en angelägenhet för hela samhället och skolgången är av mycket stor vikt för individen. Barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt.<sup>3</sup> Förskoleklass och grundskola (alternativt grundskola, specialskola eller sameskola) är obligatoriska vilket gör att de omfattar alla barn och deras vårdnadshavare. Utbildning behövs för samhället och ekonomin i stort samt för individens personliga utveckling och möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället. Skolans utformning är också ett verktyg för att påverka vilken samhällsutveckling som enligt demokratiskt fattade beslut är önskvärd.

Att staten tar över ansvar från kommunerna är en systemreform snarare än en reform som direkt påverkar undervisningen i klassrummen. De som berörs mest direkt av utredningens bedömningar är kommunerna, både i egenskap av hemkommun och huvudman. Även de enskilda huvudmännen och de statliga skolmyndigheterna påverkas direkt. De anställda vid de statliga skolmyndigheterna påverkas av bedömningarna om en ändrad myndighetsstruktur. De statliga myndigheter som berörs är Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen. Ett fullgånget förstatligande skulle också påverka rektorer, lärare och övrig skolpersonal som arbetar i skolsystemet. Främst påverkar det personal i kommunala skolor och verksamheter. De som arbetar vid fristående skolor påverkas i mindre utsträckning. Vid ett fullgånget förstatligande påverkas även förtroendevalda i kommuner och regioner samt parterna på arbetsmarknaden.

---

<sup>3</sup> 3 kap. 2 § skollagen (2010:800).

Vid ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap blir påverkan på förtroendevalda mer begränsad samt på skolpersonalen mer indirekt. Men sådant som påverkas för personalen är möjligheter till professionsutveckling. Även eleverna i skolan påverkas men också de på ett mer indirekt sätt. I slutändan syftar det stärkta ansvarstagandet till att höja kvaliteten i utbildningen och undervisningen men frågorna om huvudmannaskap, resurser, kompetensförsörjning till skolan och annat kan snarast ses som förutsättningar för att ge eleverna kvalitet och likvärdighet än något som direkt påverkar deras vardag.

### *Huvudmän*

I det svenska skolsystemet finns nästan 1 100 huvudmän för de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag. De 290 kommunerna var läsåret 2020/2021 huvudmän för 3 957 grundskolor och 812 gymnasieskolor. Regionerna var huvudmän för sammanlagt 20 gymnasie- och gymnasiesärskolor. Kommunerna är också huvudmän för komvux. Det var drygt 240 av kommunerna som bedrev utbildning inom komvux läsåret 2020/2021. Staten är huvudman för två skolformer, specialskolan och sameskolan, som totalt omfattar 15 skolor. Omkring 800 enskilda huvudmän drev 822 fristående grundskolor och 449 fristående gymnasieskolor under läsåret 2020/2021. Huvudmännen och deras skolor och verksamheter beskrivs närmare i kapitel 4.

### *Personal i skolväsendet*

Läsåret 2020/2021 tjänstgjorde bland annat totalt 138 000 lärare, 5 600 rektorer och 51 600 personer i kategorin annan personal i de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag.<sup>4</sup> Totalt finns drygt 200 000 årsarbetskrafter inom den kommunala skolverksamheten, se vidare kapitel 7.

---

<sup>4</sup> Skolverket (2021): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21*.

*Elever*

Det går drygt 2 miljoner elever i skolformerna som berörs i utredningens direktiv. Att staten tar över ansvar från kommunerna är en systemreform. För eleverna i skolan har själva huvudmannaskapet liten direkt betydelse men om ett stärkt statligt ansvar leder till ökad likvärdighet och kvalitet så gynnar det eleverna.

## 20.3 Ekonomiska konsekvenser

Varken ett fullgånget förstatligande där staten är huvudman för de offentliga skolorna och komvux eller ett stärkt statligt ansvarstagande utan ändrat huvudmannaskap innebär på en övergripande nivå någon ökning av det samlade offentliga åtagandet. Utredningens bedömningar är därmed inte kostnadsdrivande på systemnivå. Däremot behövs en omfördelning mellan stat och kommun. Hur omfattande den är och hur den bör genomföras beror på vilket av alternativen som är aktuellt att införa. Reformen som sådan innebär också vissa kostnader, främst för närmare utredningar av bland annat myndigheterna och deras bemanning samt kostnader förknippade med implementeringen av reformen. Detta beskrivs närmare i kapitel 19. Ekonomiska konsekvenser för de enskilda huvudmännen beskrivs i avsnitt 20.10.

### 20.3.1 Ekonomiska konsekvenser för staten vid ett fullgånget förstatligande

Ett fullgånget förstatligande skulle innebära ökade kostnader för staten. Dels gäller det driften av de offentliga skolorna och komvux (huvudmannaskapet), dels kostnader för övertagande av myndighetsuppgifter som i dag utförs av kommunerna. Det handlar inte om ökade kostnader för det offentliga utan om att kostnader flyttas från kommunerna till staten. Dessa behöver staten kompensera sig för genom att medel på lämpligt sätt förs från kommunerna till staten. Hur detta skulle kunna ske behöver utredas vidare (se bedömningar i frågan i kapitel 13).

Oaktat hur överföringen skulle kunna ske innebär detta att statens budget kommer att bli avsevärt större än i dag, och kommunernas budgetar bli mindre i motsvarande omfattning. De modeller för resurs-

fördelning som utredningen tagit fram tar hänsyn till att ansvar förs över från kommunerna till staten. Vi har där skattat kostnaderna för de nya myndigheternas åtaganden som förs över från kommunerna och exkluderat motsvarande belopp från de resurser, grundat på de totala offentliga kostnaderna för skolan, som fördelas i modellerna (detta beskrivs närmare i kapitel 13). En utredning av hur en överföring av resurser från kommunerna till staten skulle gå till skulle vara en central del i genomförandet av ett fullgånget förstatligande.

Till kostnaderna som skulle föras över från kommunerna kommer de kostnader som staten redan i dag har för skolmyndigheterna och dagens statliga skolverksamhet. Resurserna för skolan skulle behöva delas upp i flera förvaltnings- eller sakanslag. Vi går inte in närmare på dessa frågor i betänkandet utan även dessa behöver utredas vidare.

### **De nya myndigheterna vid ett eventuellt fullgånget förstatligande**

Vid ett fullgånget förstatligande bedömer utredningen att två nya skolmyndigheter bör bildas, en systemansvarig myndighet och en myndighet med huvudmannansvar. Myndigheternas uppdrag beskrivs närmare i kapitel 16. För att kunna genomföra en förändrad myndighetsstruktur behöver de nya myndigheternas uppgifter, organisation och styrning utredas mer i detalj för respektive myndighet. Frågor för sådana utredningar är bemanning och kostnad för de nya myndigheterna. I detta betänkande gör vi endast en mer översiktlig bedömning av hur de nya myndigheterna skulle kunna se ut när det gäller bemanning, se nedan.

#### *Kostnader*

Skolmyndigheternas förvaltningsanslag omfattade 2021 tillsammans knappt drygt 2,4 miljarder kronor (Skolverket cirka 1,16 miljarder kronor, Skolinspektionen 470 miljoner kronor, Specialpedagogiska skolmyndigheten 770 miljoner kronor och Sameskolstyrelsen 58 miljoner kronor).

Både vid ett fullgånget förstatligande och vid ett stärkt statligt ansvarstagande utan ändrat huvudmannaskap skulle den övervägande delen av dessa medel föras över till den systemansvariga myndighetens anslag. Det gäller dock inte för de medel som Specialpedagogiska

skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen använder för specialskolan respektive sameskolan i dag. Dessa skulle vid ett fullgånget förstatligande i stället tilldelas myndigheten med huvudmannaansvar. Vid ett stärkt statligt ansvarstagande utan ändrat huvudmannaskap skulle medlen för specialskolan även fortsatt tilldelas Specialpedagogiska skolmyndigheten och medlen för sameskolan Sameskolstyrelsen. Det handlar om cirka 330 miljoner kronor för specialskolan och 34 miljoner kronor för sameskolan<sup>5</sup>. Därmed är det i storleksordningen 365 miljoner kronor som inte ska tillfalla den systemansvariga myndigheten.

Inom ramen för de resursfördelningsmodeller som utredningen tagit fram har vi, som framgår av kapitel 13, beräknat att sammanlagt 2,17 miljarder kronor (670 miljoner kronor för grundskolan och 1 500 miljoner kronor för gymnasieskolan) bör överföras från kommunerna till staten för de uppgifter som den systemansvariga myndigheten tar över från kommunerna.<sup>6</sup> Av dessa utgörs 840 miljoner kronor (620 miljoner kronor för förskoleklass och grundskola samt 220 miljoner kronor för gymnasieskola) av medel som ska användas till myndighetsuppgifter.<sup>7</sup> De medel som i dag är avsatta för myndighetsuppgifter och som skulle tillfalla den systemansvariga myndigheten uppgår därmed till knappt 2,9 miljarder kronor (2,05 miljarder kronor hos staten och 840 miljoner kronor hos kommunerna).

Utöver befintliga uppgifter som i dag utförs av staten eller kommunerna bedömer utredningen att staten (genom den systemansvariga myndigheten) bör öka sin ambitionsnivå i förhållande till i dag när det gäller nationell utvärdering av skolsystemet och reformer. Utredningen för bättre resultat i grundskolan har bedömt att ett par årsarbetskrafter, vilket skulle motsvara en kostnad om cirka 2,5 miljoner kronor per år, behövs för att ansvara för att ta fram ett nationellt ramverk och planering för en förstärkt nationell utvärdering.<sup>8</sup> Vad

<sup>5</sup> Det framgår av Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisning för 2021 att kostnaden för specialskolan var cirka 740 miljoner kronor 2021 varav cirka 330 miljoner kronor finansierades med anslag. Det framgår av Sameskolstyrelsens årsredovisning för 2021 att drygt 34 miljoner kronor av myndighetens anslag användes till sameskolan samt förskoleklass och fritidshem.

<sup>6</sup> Dessa medel omfattar uppgifter kopplade till förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. Till det kommer kostnader kopplade till fritidshem, grundsärskola, gymnasieskola och komvux. Utredningen har inte gjort några beräkningar av dessa men vi bedömer att de är av klart mindre omfattning.

<sup>7</sup> Differensen mot totalbeloppet utgörs i huvudsak av kostnaderna för myndighetens ansvar för att ordna skolplaceringar vid plötsliga skolnedläggningar hos enskilda huvudmän samt för gymnasieskolans rese- och inackorderingstillägg. Detta är resurser som inte ska användas för den systemansvariga myndighetens förvaltningskostnader.

<sup>8</sup> SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

de utvärderingar som sedan bör genomföras kan komma att kosta beror på ambitionsnivå och inriktning. Det kan vara fler aktörer än den systemansvariga myndigheten, exempelvis Statskontoret eller IFAU, som sedan genomför utvärderingar. För att göra en grov skattning av kostnader använder vi Skolverket som exempel. Skolverket redovisade i årsredovisningen för 2021 en kostnad för uppföljnings- och utvärderingsstudier på drygt 66 miljoner kronor vilket kan ge viss ledning av storleksordningen på kostnaderna. Om vi för att ha något ungefärligt att utgå från räknar med en förstärkning med 50 procent skulle det ge en kostnad på cirka 33 miljoner kronor per år.

Utredningen bedömer vidare att en del i en stärkt utvärdering är att införa en nationell kunskapsutvärdering i linje med den som föreslagits av Utredningen om nationella prov.<sup>9</sup> Ett första steg i att åstadkomma detta kan vara den försöksverksamhet som utredningen beskrev och som beräknades kosta cirka 18 miljoner kronor per år i genomsnitt i 10 år, det vill säga cirka 180 miljoner kronor totalt. Sammantaget skulle dessa utökade statliga åtaganden därmed omfatta i storleksordningen 55 miljoner kronor per år de första åren och därefter cirka 35 miljoner kronor per år.<sup>10</sup>

Vår bedömning är att sammanslagningen av dagens statliga skolmyndigheter och att uppgifter förs över från kommunerna bör innebära effektiviseringar. Medel som frigörs kan då bli besparingar eller användas för tillkommande ofinansierade uppgifter. I sitt betänkande bedömde 2017 års skolmyndighetsutredning att om stora delar av Skolverkets, Skolinspektionens och Specialpedagogiska skolmyndighetens verksamhet skulle samlas i den nya Skolmyndigheten skulle det medföra besparingar genom en effektivare myndighetsstruktur där uppgifter och kompetenser samordnas i en myndighet samt genom att personalen skulle kunna samverka effektivare än tidigare.<sup>11</sup> Vi delar den bedömningen och ser att inrättandet av en systemansvarig myndighet och överförandet av vissa uppgifter från kommunerna till staten skulle kunna medföra besparingar. Vi gör denna bedömning inte bara på grund av effektivisering utan även utifrån att vissa uppgifter som exempelvis hantering av riktade statsbidrag som nämnts tidigare skulle kunna upphöra eller minska (främst vid ett fullgånget

<sup>9</sup> SOU 2016:25 *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning*.

<sup>10</sup> Dessa kostnader skulle alltså täcka en försöksomgång av nationell kunskapsutvärdering. Om en fullskalig nationell kunskapsutvärdering sedan ska genomföras beräknade utredningen att en sådan cykel skulle kunna kosta i storleksordningen 120 miljoner kronor under fyra år.

<sup>11</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

förstatligande). Hur stora effektiviseringarna kan tänkas bli behöver utredas vidare om något av våra alternativ för stärkt statligt ansvars- tagande skulle genomföras. Men vår övergripande bedömning är att de tillkommande kostnaderna för statliga myndighetsuppgifter kommer att kunna finansieras genom effektiviseringar och omprioriteringar. Den systemansvariga myndigheten bör då få ett förvaltnings- anslag på i storleksordningen 2,9 miljarder kronor.

## Bemanning

### *Den systemansvariga myndigheten*

Den systemansvariga myndigheten skulle ta över uppgifter som i dag utförs av Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skol- myndigheten. När det gäller tre av dessa områden; det nationella professionsprogrammet, nationell utvärdering och reformutvärdering, bedömer utredningen att myndigheten bör få ett utökat anslag jämfört med i dag eller med vad som är aviserat. Myndigheten skulle också få en del nya uppgifter och ta över vissa uppgifter som i dag ut- förs av anställda vid kommuner och regioner.

I dag är drygt 2 700 medarbetare (2 360 årsarbetare) sysselsatta inom den statliga skoladministrationen, det vill säga inom de fem nu- varande skolmyndigheterna. Av dessa bedöms 1 900 (cirka 1 650 års- arbetare) arbeta med myndighetsuppgifter (resterande arbetar med huvudmannauppdraget<sup>12</sup>). Dessa resurser skulle vid ett fullgånget för- statligande föras över till den systemansvariga myndigheten. Om vi räknar med en driftkostnad om 1,25 miljoner kronor per årsarbetare<sup>13</sup> skulle den nya finansieringen ge utrymme för ytterligare cirka 670 års- arbetare. Observera att detta är mycket ungefärliga uppskattningar.

Den systemansvariga myndigheten skulle även ta över myndighets- uppgifter kopplade till komvux, grundsärskolan och gymnasiesärskolan samt fritidshemmet. Omfattningen på dessa behöver utredas vidare.

Vår uppskattning är sammantaget, som också framgår av kapitel 16, att den systemansvariga myndigheten vid ett fullgånget förstatligande skulle kunna ha i storleksordningen 2 300 årsarbetare (eller cirka 2 600 anställda).

<sup>12</sup> 16 av dessa arbetade på Skolforskningsinstitutet vid utgången av 2021.

<sup>13</sup> Grundat på ett vägt genomsnitt för driftkostnad per årsarbetare för Skolinspektionen, Skol- verket och Specialpedagogiska skolmyndigheten.

*Myndigheten med huvudmannaansvar*

Vid ett fullgånget förstatligande bör lärare, rektorer och annan skolpersonal i de offentliga skolorna och komvux vara anställda av myndigheten med huvudmannaansvar (se avsnitt 15.2.1). I dag motsvarar dessa yrkesgrupper sammanlagt över 200 000 årsarbetskrafter. Inom komvux kan personal också vara anställd av en annan anordnare än staten, även i ett statligt skolsystem. Utöver skolpersonalen kommer myndigheten med huvudmannaansvar också att behöva en statlig skoladministration. I den nuvarande kommunala skoladministrationen finns drygt 12 000 årsarbetskrafter (se kapitel 7). Även många av dessa skulle vid ett fullgånget förstatligande tillhöra myndigheten med huvudmannaansvar. Den skulle därmed få i storleksordningen 185 000 till upp emot 200 000 årsarbetskrafter och bli den i särklass största svenska myndigheten. Resurser för att finansiera myndigheten med huvudmannaansvar behöver som nämnts ovan föras över från kommunerna till staten. Om ett fullgånget förstatligande ska genomföras kommer den huvudmannaansvariga myndighetens organisation, dimensionering och finansiering att behöva utredas i särskild ordning.

**20.3.2 Ekonomiska konsekvenser för staten vid ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap**

I alternativet där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet och där lednings-, drifts- och arbetsgivaransvaret således ligger kvar hos kommunerna och de enskilda huvudmännen, finns inget behov av omfattande omfördelning från kommunerna till staten för att finansiera en myndighet med huvudmannaansvar. Där emot är behovet av en ny skolmyndighet som arbetar med såväl styrning som stöd till hela skolsystemet i princip detsamma. Därför gör vi bedömningen att en ny skolmyndighet bör införas även i detta alternativ för att hantera statens systemansvar för skolan. Den bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten. På övergripande nivå kommer den systemansvariga myndigheten att ansvara för samma uppgifter i detta alternativ som vid ett fullgånget förstatligande och därmed ha samma behov av bemanning och resurser. Men uppgifterna kan te sig lite olika i de olika alternativen.



Även i ett system med stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap ingår ett ökat statligt ansvar för fördelningen av resurser. Vi skisserar i kapitel 17 ett antal varianter för hur det kan göras. Beroende på vilket av dessa som skulle vara aktuellt är behovet av att föra över resurser från kommunerna till staten olika stort. Hur en sådan överföring av resurser kan genomföras på bästa sätt behöver analyseras vidare.

### 20.3.3 Ekonomiska konsekvenser för staten på kort sikt

I kapitel 19 beskrivs schematiskt hur genomförandet av ett stärkt statligt ansvarstagande skulle kunna genomföras. Kostnader förknippade med själva reformen handlar bland annat om utredningar som behövs för genomförandet. Frågor som behöver utredas handlar om överföring av resurser mellan kommun och stat, hur staten bör styra i sin roll som systemansvarig, nya myndigheters utformning och så vidare. Dessa utredningar är förknippade med en kostnad som dock är begränsad. Om vi gör en grov skattning och räknar med ett tiotal utredningar med en budget om 5 miljoner kronor per utredning handlar det om 50 miljoner kronor fördelat över en period på 10–20 år.

Både ett fullgånget förstatligande och ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap kommer att kräva implementeringsinsatser under lång tid. Däremot behöver genomförande- och implementeringskostnaderna sannolikt inte vara lika omfattande som vid reformer som främst syftar till att påverka lärares och annan skolpersonals arbete, till exempel nya läroplaner eller ett nytt betygssystem. Men särskilt ett fullgånget förstatligande skulle vara en stor systemreform som kräver såväl tid som resurser. I avsnitt 19.2.4 bedömer vi att det bör avsättas ekonomiska resurser för genomförande av reformerna, främst om ett fullgånget förstatligande ska genomföras. Det kan handla om stöd till kommunerna, exempelvis genom en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), för att hantera organisatoriska och andra förändringar som ett förstatligande skulle medföra. Men det handlar inte om permanenta resurser utan om att medel kan behövas under en period, som dock kan uppgå till 10–20 år. Hur stort behovet av medel skulle vara är beroende av vägval som vi pekar på i detta beslutsunderlag. Sådana vägval är om reformen ska genomföras stegvis, omfatta alla skol-

former, hur resursfördelningen utformas och så vidare. Vi har därför inte gjort några närmare beräkningar av kostnaderna för stöd för genomförandet men vill ändå poängtera att sådana resurser kommer att behövas. Men behovet bör inte vara alltför omfattande och kommer också att fördelas över flera år. Under införandeperioden kan kostnaderna vara större vissa år och knappast öka alls under andra år, bland annat beroende på hur många utredningar som pågår samtidigt.

Utredningen har inte tagit fram något konkret förslag på hur dessa kostnader bör finansieras men bedömer att det kan ske inom ramen för avsatta resurser inom utbildningsområdet och att det blir en fråga som behöver hanteras om det blir aktuellt att genomföra något av alternativen för att stärka det statliga ansvaret.

#### **20.3.4 Stärkt statligt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser påverkar fördelningen mellan offentliga och enskilda huvudmän**

Utredningen har tagit fram modeller för beräkning av resurser för förskoleklass och grundskola samt för gymnasieskola. Dessa kan tillämpas både vid ett fullgånget förstatligande och vid ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap. Modellerna beskrivs i kapitel 13 och 17. De skulle medföra en omfördelning mellan huvudmän jämfört med hur resurser fördelas i dag.

När det gäller förskoleklass och grundskola skulle både de offentliga och enskilda huvudmännen som grupper tilldelas något mer resurser jämfört med i dag, efter justeringar för ökad jämförbarhet. Anledningen är att den nationella resursfördelningsmodellen får ut mer resurser i driftersättning till huvudmännen jämfört med vår uppskattning av dagens situation. För specifika huvudmän skulle det däremot kunna bli stora skillnader mot i dag. Se mer om detta i kapitel 13.

För gymnasieskolan gäller att de offentliga huvudmännen som grupp kommer att tilldelas mindre resurser i förhållande till de fristående. Detta förklaras av olika faktorer vilket beskrivs närmare i kapitel 13. Vid ett fullgånget förstatligande kommer det inte att påverka kommunerna om de enskilda huvudmännen får mer eller mindre andel av de totala resurserna än i dag eftersom både ansvaret att finansiera skolan och resurserna för det ansvaret kommer att föras över till staten. Det blir då staten som får hantera att resurserna till de offentliga skolorna kommer att påverkas olika beroende på skolform.

Hur överföringen av resurser från kommunerna till staten skulle gå till behöver utredas närmare, se kapitel 13. Ekonomiska konsekvenser för de enskilda huvudmännen beskrivs även i avsnitt 20.10.

I dag kan en etablering av en fristående skola medföra ökade kostnader för kommunen. En etablering kan medföra färre elever i den kommunala verksamheten och kommunerna kan ha svårt att helt anpassa sina kostnader. Det leder då till högre kostnad per elev vilket även innebär att kommunen måste höja sin ersättning till de fristående skolorna. Denna problematik lyfts bland annat av Riksrevisionen.<sup>14</sup> Med utredningens modeller för fördelning av resurser undviks att ett minskat antal elever hos den statliga huvudmannen per automatik leder till en högre ersättning per elev för de enskilda huvudmännen. I modellen sker resursfördelningen, både till den statliga huvudmannen och till de enskilda huvudmännen, utifrån de totala resurserna. Vilken genomsnittskostnad per elev som råder hos den statliga huvudmannen spelar därmed ingen roll för ersättningen till de enskilda huvudmännen.

### 20.3.5 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Ett stärkt statligt ansvarstagande för skolan innebär att ansvar förs över från kommunerna till staten. Vid ett fullgånget förstatligande gäller det i princip hela ansvaret. I utredningens andra alternativ är det främst systemansvaret och (hela eller delar av) ansvaret för finansiering och fördelning av resurser som flyttas till staten.

När kommunernas skyldigheter ändras eller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ändras ska finansieringsprincipen, som beskrivs närmare nedan, tillämpas. Det kan handla om att det kommunala ansvaret för vissa uppgifter tas bort eller att ambitionsnivån för befintliga kommunala uppgifter ändras, vilket kan innebära både ökade och minskade ambitionsnivåer. En minskad ambitionsnivå innebär en minskning av statens bidrag till kommunsektorn och vice versa.

Vid ett fullgånget förstatligande kommer kommunerna inte att ha ansvar för skolans finansiering. Men kommunerna kommer inte heller att ha kvar resurserna för detta åtagande. En överföring av ansvar kommer därmed i teorin varken att vara positivt eller negativt för kommunsektorns ekonomi eftersom finansieringen justeras via finansier-

---

<sup>14</sup> Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

ingsprincipen.<sup>15</sup> Modellerna skulle medföra omfördelning mellan kommuner och grupper av kommuner. Hur enskilda kommuner skulle påverkas beror på hur justeringen i finansieringen genomförs. Som vi beskriver i kapitel 6 är utbildningsverksamheten en mycket stor del av kommunernas verksamhet och ekonomi och därför påverkas kommunerna som helhet även om finansieringsprincipen tillämpas.

I ett alternativ där staten tar delar av, men inte hela, ansvaret för tilldelning och fördelning av resurser påverkas kommunernas ekonomi på olika sätt beroende på hur en sådan modell utformas. Vi har tagit fram fyra varianter som beskrivs närmare i avsnitt 17.3.1. Den första varianten är att staten tilldelar och fördelar resurser till skolan på samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande. Kommunen får då ersättning från staten för denna kostnadsnivå. Om kommunen väljer att satsa mer än den statliga nivån behöver den bekosta detta själv. Denna variant påverkar kommunernas ekonomi genom att resurser behöver föras över från kommunerna till staten.

Den andra varianten är att staten anger bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser på kommunnivå. Det påverkar kommunerna genom att de inte, trots att de har ansvaret för finansieringen, kan minska sina kostnader i förhållande till mininivån. De kan dock skjuta till ytterligare medel. Om miniminivån sätts utifrån den nationella resursfördelningsmodellen skulle kommuner som i dag har lägre kostnader än vad modellen förutsäger behöva öka sina kostnader för utbildningsverksamheten. Kommuner som behöver minska sina kostnader totalt skulle med en sådan lösning behöva föra över resurser från andra områden eller öka sina intäkter, exempelvis genom att höja skatten.

Den tredje varianten är att inrätta ett sektorsbidrag för undervisningskostnader. Ett sådant bidrag syftar till att jämna ut förutsättningarna när det gäller just undervisningen och kostnaderna för den mellan huvudmännen. Övriga kostnader står kommunerna själva för och även här kan kommuner skjuta till ytterligare medel för undervisningen om de önskar.

Den fjärde varianten är att det så kallade likvärdighetsbidraget förstärks och breddas till att omfatta fler skolformer så att det kan kompensera för skillnader i behov av resurser utifrån socioekonomiska förutsättningar. Variant tre och fyra påverkar kommunernas ekonomi

---

<sup>15</sup> Finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter. Den omfattar statligt beslutade obligatoriska åtgärder som direkt tar sikte på kommunal verksamhet. Principen är inte lagstadgad men godkänd av riksdagen och tillämpas sedan 1993.

främst genom att de skulle medföra en viss omfördelning jämfört med i dag mellan kommuner och huvudmän framför allt utifrån elevernas förutsättningar. Ett sektorsbidrag för undervisning (variant tre) skulle vara betydligt större än ett förstärkt likvärdighetsbidrag och därmed kräva en mer omfattande överföring av resurser. Modellerna för resursfördelning och deras konsekvenser behöver utredas vidare vilket behöver omfatta fler och noggrannare simuleringar än vad som varit möjligt att göra inom ramen för denna utredning. Modellerna har också flera nackdelar, se kapitel 13 och 17.

Vid ett fullgånget förstatligande kommer också kommunerna som fastighetsägare att påverkas, se avsnitt 20.4 nedan. Utöver de konsekvenser som beskrivs där skulle en överföring av skollokaler också påverka kommunernas ekonomi. Det skulle kunna innebära högre kostnader för lokaler som samlokaliseras med skolan, till exempel förskola, och minskade intäkter. Men det skulle också kunna innebära fördelar för kommuner som i dag har höga lokalkostnader. Hur det skulle påverka beror både på hur kommunerna i dag hanterar sina lokaler, sitt markägarande och så vidare, och på hur överföringen från kommun till stat kommer att hanteras. Enskilda kommuner kommer sannolikt att påverkas väldigt olika utifrån att kommunerna i dag har olika lösningar för hantering och finansiering av sina lokaler (se avsnitt 15.1.2). Lokalfrågan och hur den påverkar kommunerna är en av de faktorer som gör ett fullgånget förstatligande till en mycket komplex reform vars konsekvenser är svåra att överblicka och bedöma i förväg.

## 20.4 Skollokaler vid ett fullgånget förstatligande

I avsnitt 15.1.2 beskrivs hur lokalfrågan hanteras i dag och hur utredningen bedömer att den bör hanteras vid ett eventuellt fullgånget förstatligande. Lokalfrågan och hur den hanteras har konsekvenser som faller under flera rubriker i denna konsekvensbeskrivning men vi har valt att samla dem under denna rubrik för att ge bättre överblick.

Vid ett fullgånget förstatligande är utredningens bedömning att statens huvudmannaskap bör omfatta det ansvar som huvudmannen har i dag och alla delar av utbildningen. En viktig del i huvudmannaskapet är ansvaret för lokaler. En stor del av planering och dimensionering handlar om lokalplanering. I ett statligt skolsystem blir det ett ansvar för den statliga huvudmannen att säkerställa att skolan har ändamåls-

enliga lokaler. Utredningens bedömning är att den statliga huvudmannen bör ha ansvaret för sin egen lokalförsörjning och mandat att använda olika lokallösningar. Den statliga huvudmannen skulle vid ett fullgånget förstatligande ha ett omfattande behov av lokaler som ofta behöver vara specialanpassade.

Vilka konsekvenserna skulle bli om staten skulle ta över ansvaret för de lokaler som i dag och framöver behövs för undervisningen i de offentliga skolorna och komvux är svåra att överblicka. Det bör finnas stordriftsfördelar om staten blir en enda stor huvudman för de offentliga skolorna och komvux. En sådan organisation bör ha förutsättningar att bygga upp kunskap och arbetssätt på ett annat sätt än vad kommunerna kan göra i dag. Samtidigt finns nackdelar eller risker som att själva överföringen kommer att vara mycket komplicerad att få till stånd. Staten och berörda kommuner skulle behöva hitta lösningar för någon form av överföring av de tusentals befintliga skollokaler som kommunerna ansvarar för i nuläget och som betingar ett mycket stort ekonomiskt värde. En stor utmaning för den statliga huvudmannen kommer också framgent att vara att hitta platser för att bygga nya skolor. Kommunen har planmonopol och är också en betydande markägare. I ett statligt skolsystem kommer staten att vara helt beroende av att kommuner inkluderar skolan i sin planeringsprocess och vid behov upplåter mark till statliga skolor.

Ett fullgånget förstatligande kan också påverka kostnaden för skollokaler. Som framgår av kapitel 15 är grundprincipen för statliga myndigheter att betala marknadsmässig hyra för lokaler. I det fall den statliga huvudmannen ska hyra skollokaler på marknadsmässiga grunder finns det en uppenbar risk att kostnaderna för lokaler ökar jämfört med i dag.

Vi lyfter även i kapitel 15 risken för att vissa av de regelverk som i dag finns när det gäller myndigheters lokalförsörjning, exempelvis de bestämmelser som reglerar hyreskontraktens maxlängd, kan vara svåra att tillämpa för skollokaler.

Ytterligare en svårighet är den samlokalisering som kan finnas mellan skola och förskola, som i ett eventuellt statligt system i enlighet med utredningens direktiv kommer att ha olika huvudmän vid ett fullgånget förstatligande.

### 20.4.1 Eventuellt ökade krav på tillgänglighet vid ett fullgånget förstatligande

Det finns krav på tillgänglighet för skollokaler bland annat i skollagen och diskrimineringslagen. Ett fullgånget förstatligande skulle om inga ändringar görs innebära att de offentliga skolorna och komvux även omfattas av kraven på tillgänglighet som finns i förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.<sup>16</sup> Det skulle innebära högre krav på tillgänglighet än vad som gäller för kommuner och regioner vilket skulle medföra ökade kostnader. Hur omfattande kostnader det skulle kunna handla om är svårt att säga.

Skolverket gjorde en undersökning 2008 som visade att många skolor rapporterade att de skulle behöva vidta åtgärder för att bli tillgängliga för rullstolsburna personer. Nästan hälften av grundskolorna och fyra av tio gymnasieskolor uppgav att de skulle behöva installera antingen rullstols-wc eller hiss, eller både och, för att bli tillgängliga för rullstolsburna personer.<sup>17</sup>

Utredningen har inte hittat någon mer aktuell sammanställning som specifikt rör skollokaler. Myndigheten för delaktighet följer årligen upp funktionshinderspolitikens genomförande. Uppföljningen 2021 visar att i en femtedel av kommunerna finns inte tillgänglighet med i styrande dokument för lokalförsörjning. Uppföljningen visar också att 37 procent av kommunerna i hög utsträckning säkerställer att det sker ett löpande arbete med att förbättra tillgängligheten i befintliga lokaler där kommunal verksamhet bedrivs. 58 procent av kommunerna gör det i viss utsträckning medan 5 procent (3 procent 2020) inte gör det alls.<sup>18</sup>

Utredningen har fått översiktliga uppgifter från Stockholms stad om kostnaderna för sådana anpassningar av befintliga skollokaler som inte hanteras inom skolans driftsbudget (högre kostnader än 500 000 kronor).

<sup>16</sup> Förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.

<sup>17</sup> Skolverket (2008): *Tillgänglighet till skolans lokaler och valfrihet för elever med funktionsnedsättning*.

<sup>18</sup> Myndigheten för delaktighet (2021): *Uppföljning av kommuner 2021*.

Kostnaderna består av tre delar:

1. **Kostnad vid nybyggnation.** Kostnad för tillgänglighet ingår i kalkylerad kostnad för nybyggnation. Generellt kan sägas att mellan 0,5 och 5 procent av kostnaden för nybyggnation är kopplad till tillgänglighet, med stora variationer mellan olika projekt.
2. **Tillgänglighetskrav kopplade till arbetsmiljölagstiftningen.** I en verksamhet av Stockholms stads storlek har det de senaste åren rört sig om 2–3 projekt med en kostnad om 1,5 till 2 miljoner kronor styck. En grov uppskattning utifrån 3 projekt med en kostnad om 2 miljoner kronor styck ger då en årskostnad på 6 miljoner kronor.
3. **Retroaktiv anpassning av befintliga lokaler.** Här handlar kostnaden om cirka 5,8 miljoner kronor per skola, där sådana anpassningar genomförs. I Stockholm genomförs cirka 5 sådana projekt per år, vilket ger en årlig kostnad på cirka 29 miljoner kronor.

Beskrivningen ovan avser alltså de kostnader som redan existerande krav på kommunernas lokaler när det gäller tillgänglighet medför. Dessa ingår därmed i de befintliga kostnaderna för skolverksamheten. Som vi nämnt ovan skulle ett förstatligande av skollokaler kunna medföra högre krav i och med de statliga myndigheternas ansvar för funktionshinderspolitiken. Hur mycket det skulle kunna handla om är svårt att uppskatta utan att gå på djupet i denna fråga, men kostnaderna ovan ger en viss vägledning.

Vår bedömning är att ett statligt huvudmannaskap inte skulle ge högre kostnader för punkterna 1 och 2 eftersom dessa krav redan finns i dag och inte är knutna till att lokalerna är statliga. Kostnaderna för punkt 3 skulle kunna användas för att ge en ungefärlig uppfattning om vad det skulle kosta att anpassa befintliga lokaler utifrån höjda krav. Om vi utgår från att högre krav på statliga lokaler skulle medföra fördubblat behov av anpassning av befintliga lokaler jämfört med i dag skulle det motsvara en kostnad om i storleksordningen 300 miljoner kronor per år (kostnaden för Stockholm multiplicerat med 10). Detta är en mycket ungefärlig uppskattning men det ger en fingervisning om storleksordningen på kostnader som skulle kunna tillkomma. I och med att den statliga myndigheten med huvudmannaansvar skulle ha en budget på i storleksordningen 200 miljarder kronor bedömer utred-



ningen att det skulle vara möjligt för myndigheten att hantera eventuella ökade kostnader inom sin budget.

## 20.5 Pedagogiska konsekvenser

Det framgår av våra direktiv att vi ska belysa pedagogiska konsekvenser. Vi har tolkat det som att resonera kring på vilket sätt systemförändringar kan påverka undervisningen och bidra till hög kvalitet.

Utredningens bedömning är att det stärkta statliga ansvar för kompetensförsörjning och professionsutveckling som ingår i det statliga systemansvaret kan påverka undervisningens kvalitet och läraryrkets attraktivitet. Staten bör, i rollen som systemansvarig, öka sitt ansvarstagande för att skolan har tillgång till den kompetens som behövs för att undervisningen ska hålla hög kvalitet. Samtidigt bedömer vi att ett statligt huvudmannaskap eller starkare statligt ansvar i sig troligen inte kan säkra tillgången till lärare i skolsystemet. Men vi gör bedömningar som är tänkta att förstärka det nationella och strategiska ansvaret för kompetensförsörjningen till skolväsendet, något som avser att åtminstone till viss del utjämna skillnader i elevers tillgång till grund- och vidareutbildade lärare i olika delar av landet. Om dessa skillnader utjämnas kan undervisningens kvalitet höjas över lag.

Genom att öka lärares möjligheter till professionsutveckling kan undervisningens kvalitet och läraryrkets attraktivitet stärkas. I systemansvaret ingår att staten tar ett större ansvar för professionsutvecklingen vilket kan leda till att skillnader mellan olika huvudmän och skolor minskar och att lärarkårens yrkesskicklighet ökar. Vi menar att det är viktigt för att stärka läraryrket som profession. I förlängningen kan det även bidra till att läraryrket blir mer attraktivt. Vår slutsats är därför att investeringar i kompetensutveckling som stärker lärares yrkesskicklighet kan bidra till bättre förutsättningar för undervisning av hög kvalitet och därmed förbättrade kunskapsresultat och ökad likvärdighet.

Det statliga systemansvaret i utredningens bedömningar syftar också till att öka det professionella handlingsutrymmet. Det professionella handlingsutrymmet och lärares möjlighet att fokusera på kärnuppgifterna i undervisning har betydelse för skolan som attraktiv arbetsplats. Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap skulle kunna bidra positivt till handlingsutrymmet genom att styrningen

samlas och styrkedjan blir enklare. I ett system där staten stärker sitt ansvar men inte blir huvudman är förutsättningarna något sämre eftersom inte all styrning samlas hos staten. Som exempel kan det i alternativ 2, där det fortfarande finns kvar en lokalpolitisk nivå, uppstå konflikter mellan nationella och lokala mål för skolan. Samtidigt visar erfarenheter från kommunaliseringen att det kan vara svårt att över huvud taget förutsäga hur handlingsutrymmet kan komma att påverkas av en styrningsreform.

Utredningens modeller för fördelning av resurser skulle innebära en mer kompensatorisk resursfördelning. Det kan förväntas bidra till att höja de genomsnittliga resultaten i riket utifrån att resurser spelar större roll för resultaten dels där resurserna är knappa, dels för elever med svårare förutsättningar.

Även när det gäller elevers lärande och undervisningens utformning är det svårt att förutsäga hur dessa kommer att påverkas av styrningsreformer som ett fullgånget förstatligande eller ökat statligt ansvar. Hur undervisningen organiseras och genomförs betyder mycket för elevernas kunskapsresultat. Det är alltså svårt att uttala sig om effekten av styrningsreformer för elevernas kunskapsresultat. Trots att undervisningens utformning inte främst påverkas av denna typ av reformer kan de ha betydelse, bland annat för att ge ett professionellt handlingsutrymme och tydliga ramvillkor. Att ge lärare bästa möjliga förutsättningar att bedriva en undervisning av hög kvalitet är alltså en viktig uppgift för en skolsystemförändring.

Ett förstatligande eller stärkt statligt ansvar kan vidare minska dokumentationsbördan, genom såväl ändrad reglering som avlastning för lärarna i form av bland annat läraravlastande yrkesgrupper och förbättrade it-stöd. När det gäller ändrad reglering krävs egentligen inte ett förändrat huvudmannaskap eller förstärkt statligt ansvarstagande eftersom staten redan svarar för den juridiska styrningen av skolan. Men utredningen gör övergripande bedömningar om att staten inte bara bör öka sin styrning utan också se över och ompröva den så att den blir träffsäker. Det kan minska lärares och skolledares administration och dokumentation. Dessutom gör vi bedömningar som kan innebära avlastning för lärarna, till exempel avseende it-stöd (se avsnitt 12.1.6 och 17.2.2).

## 20.6 Organisatoriska konsekvenser

Det framgår av utredningens direktiv att vi utöver generella krav på konsekvensutredning ska redovisa organisatoriska konsekvenser av våra förslag. Med organisatoriska konsekvenser menar vi i det här sammanhanget om ett stärkt statligt ansvarstagande skulle innebära att kommunerna eller staten skulle behöva öka eller minska omfattningen på sin verksamhet och vad det i så fall skulle betyda för hur denna organiseras.

Båda alternativen för ett stärkt statligt ansvar för skolan innebär ändringar när det gäller myndigheterna på skolområdet. Ett fullgånget förstatligande innebär organisatoriska konsekvenser genom att kommunal skoladministration avvecklas, att ny statlig skoladministration skapas och att de statliga skolmyndigheterna förändras. Ett stärkt statligt ansvarstagande utan ändrat huvudmannaskap innebär i huvudsak konsekvenser för de statliga skolmyndigheterna. Organisatoriska konsekvenser av de två alternativen beskrivs separat nedan.

### 20.6.1 Fullgånget förstatligande

Om staten tar över huvudmannaskapet för skolan från kommunerna innebär det att regeringen kan utöva en mer direkt styrning av skolan som också omfattar en större andel av de offentliganställda än i dag. I nuläget styr regeringen kommunerna i första hand genom reglering men med två nya stora statliga myndigheter kan regeringen även styra verksamheten i skolan genom mål och uppdrag till sina skolmyndigheter. Det ger till exempel möjlighet att ha en högre ambitionsnivå i frågor som regeringen ser som angelägna än vad som följer av regleringen på ett visst område.

Efter ett eventuellt fullgånget förstatligande skulle hela landet omfattas av en enhetlig offentlig skolorganisation. En sådan organisation skulle som vi beskriver ovan bli väldigt stor vilket innebär både för- och nackdelar. Hur organisationen skulle utformas behöver utredas vidare inom ramen för genomförandet av en sådan reform och de organisatoriska konsekvenserna är därför oklara i det här skedet.

En enhetlig statlig skoladministration skulle förenkla för de enskilda huvudmännen och för externa aktörer som till exempel tjänsteleverantörer som i dag behöver förhålla sig till ett stort antal kommuner när det gäller de offentliga skolorna och komvux. Även för intresse-

organisationer och andra i samhället blir det lättare att endast förhålla sig till staten som huvudman när det gäller de offentliga skolorna och komvux. Samtidigt kan det innebära att dessa aktörer får svårare att utöva inflytande när en lokal beslutsnivå försvinner.

### **Två nya skolmyndigheter bildas**

Utredningen bedömer att två nya skolmyndigheter bör bildas vid ett fullgånget förstatligande, en för styrning och stöd samt en för drift av de offentliga skolorna. Detta innebär att Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen upphör. Båda de nya myndigheterna kommer att bli stora, särskilt myndigheten med huvudmannaansvar. Sannolikt kommer myndigheten med huvudmannaansvar också att behöva ha fler ledningsnivåer än dagens myndigheter, vilket kan medföra att den nya myndigheten blir en mer komplex organisation.

Den närmare utformningen och omfattningen av de nya skolmyndigheterna behöver utredas vidare som en del av ett eventuellt genomförande av ett fullgånget förstatligande. Därmed är det inte möjligt att redan nu i detalj beskriva de organisatoriska konsekvenserna av att myndigheterna bildas, men nedan beskriver vi övergripande konsekvenser. Införandet av de nya myndigheterna påverkar de som i dag arbetar på de befintliga skolmyndigheterna, i de offentliga skolorna och komvux samt med skolverksamheten i kommuner och regioner.

Bemanning och kostnader beskrivs närmare i avsnittet om ekonomiska konsekvenser ovan.

#### *Den systemansvariga myndigheten*

Den systemansvariga myndigheten ersätter Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten men får också vissa uppgifter från den kommunala skolförvaltningen. Myndighetens uppgifter beskrivs närmare i kapitel 16.

Den nya myndigheten kommer att bli större än dagens skolmyndigheter sammanlagt. Den kommer att behöva ha en regional organisation vilket även dagens berörda skolmyndigheter har.

*Myndigheten med huvudmannaansvar*

Vid ett fullgånget förstatligande bedömer utredningen att en ny skolmyndighet bör inrättas med ansvar för driften av de offentliga skolorna samt deras kvalitet, resultat och utveckling. Detta är uppgifter som i dag utförs av kommuner och regioner samt när det gäller specialskolan av Specialpedagogiska skolmyndigheten och sameskolan av Sameskolstyrelsen. Vid ett fullgånget förstatligande har myndigheten med huvudmannaansvar också arbetsgivaransvaret för den offentliga skolans personal. Som framgår av kapitel 7 finns det i dag upp emot 200 000 årsarbetskrafter i det offentliga skolväsendet. Om dessa samlas i en statlig myndighet blir det den överlägset största myndigheten i Sverige.

Hur den nya myndigheten skulle utformas och organiseras är en av de frågor som skulle behöva utredas vidare vid ett fullgånget förstatligande. Det är därmed i dagsläget inte möjligt att närmare gå in på vilka organisatoriska konsekvenser bildandet av myndigheten med huvudmannaansvar skulle få. Men övergripande bedömer vi att den statliga skolorganisationen vid ett fullgånget förstatligande skulle bli mycket omfattande och medföra organisatoriska utmaningar i sig. En regional och lokal nivå kommer att behövas för att undvika för långa beslutsvägar och för att säkerställa anpassning till lokala förhållanden (se kapitel 16). Samtidigt kan uppdelningen i olika nivåer medföra utmaningar när det gäller likvärdighet och kapacitet liknande dem som i dag finns när det gäller kommuner. Förutsättningarna för likvärdighet och tillräcklig kapacitet är dock bättre i en större statlig organisation där regionerna skulle kunna vara betydligt större och färre än dagens kommuner, vilket bör möjliggöra att en god huvudmannakapacitet (för de offentliga skolorna och komvux) kan finnas i hela landet. En regional och lokal statlig skolorganisation är inte heller beroende av lokala politiska beslut vilket också ökar förutsättningarna för likvärdighet över landet.

**Konsekvenser för Regeringskansliet**

Ett fullgånget förstatligande skulle aktualisera ett antal frågor kopplade till myndighetsstyrning vilket skulle påverka Regeringskansliet. Antalet myndigheter skulle minska vilket frigör vissa resurser men den nya myndigheten med huvudmannaansvar skulle bli Sveriges

överlägset största myndighet. Att styra en sådan myndighet kräver kompetens och resurser. Sannolikt skulle bemanningen, främst på Utbildningsdepartementet, behöva öka för att hantera detta. Även lokal- och fastighetsfrågan skulle kunna påverka Regeringskansliet men det beror på hur den hanteras (se avsnitt 15.1.2). Om staten, via myndigheten med huvudmannaansvar eller på andra sätt, ska äga skollokaler i stor omfattning kan det påverka Regeringskansliet som kan behöva hantera frågor kopplade till den huvudmannaansvariga myndighetens lokalförsörjning.

Vid ett fullgånget förstatligande kommer staten att vara huvudman för de offentliga skolorna och komvux. Det skulle kunna medföra att medborgarna utkräver ansvar för skolverksamheten från regeringen vilket skulle innebära en ökad arbetsbelastning för Regeringskansliet, eftersom regeringen blir första politiska nivå att ta upp sina frågor och synpunkter med.

### Organisatoriska konsekvenser för kommunerna

Ett fullgånget förstatligande skulle ha stor påverkan på kommunernas verksamhet och organisation eftersom skolan utgör en så stor del sett till både antalet anställda och verksamheternas kostnader.

I dag arbetar en stor andel av de kommunalt anställda inom skolverksamheten. Under 2020 arbetade omräknat till årsarbetskrafter cirka 200 000 personer i den kommunala skolan (se avsnitt 7.1.1). Om stora delar av dessa övergår till staten kommer kommunerna både enskilt och som grupp att bli en klart mindre arbetsgivare än i dag.

Skolan utgör också en väsentlig del av den kommunala budgeten. Sammantaget utgör den pedagogiska verksamheten cirka 45 procent av de totala kommunala kostnaderna. Sett till de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag motsvarar det cirka 32 procent av kommunernas kostnader (se kapitel 6). År 2020 uppgick dessa kostnader (som benämns pedagogisk verksamhet) till cirka 310 miljarder kronor. De skolformer och verksamheter som ingår i vårt uppdrag – förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux – kostade kommunerna totalt drygt 200 miljarder kronor 2020. Den andra stora kostnadsposten är vård och omsorg som 2020 uppgick till 272 miljarder kronor (se kapitel 6).

Kommunernas skoladministration ser i dag olika ut. Som exempel har kommunerna olika nämnd- och förvaltningsorganisation beroende på storlek och preferenser. Detta beskrivs närmare i kapitel 4. Ett fullgånget förstatligande skulle därför påverka var och en av kommunerna på olika sätt men det är rimligt att anta att de flesta kommuner skulle behöva se över sin organisation i relativt stor utsträckning. Om ett fullgånget förstatligande skulle genomföras behöver sannolikt behovet av anpassningar för kommunsektorn utredas i särskild ordning.

Skolan är många gånger en del av det lokala samhället och fungerar som en samlingsplats. Skolans lokaler används också av föreningslivet med flera. För att skolan ska kunna fortsätta vara en del i lokalsamhället kommer det krävas att den statliga huvudmannen samverkar med lokalsamhället. Skolan kan också ofta vara samlokaliserad med förskolan eller annan kommunal verksamhet som bibliotek. Denna typ av samlokalisering bör kunna fortsätta som i dag även vid ett fullgånget förstatligande. I de fall myndigheten med huvudmannaansvar äger lokaler kan regeringen styra att de ska få i uppdrag att samverka med kommuner och andra aktörer om det är önskvärt.

I avsnitt 15.1.4 gör utredningen bedömningen att kommunerna kan vara en aktör som bedriver utbildning inom komvux på entreprenad åt den statliga huvudmannen, förutsatt att staten kan ge ett sådant uppdrag till kommunerna. Vid ett fullgånget förstatligande kan kommunerna därmed få en ny roll som utbildningsanordnare, men utan huvudmannaskap, när det gäller komvux. Det är ett rimligt antagande att kommunerna har ett intresse av att fortsatt anordna utbildning inom komvux även om de inte är huvudmän. Men det är svårt att förutse hur stort detta intresse hos kommunerna kommer att vara och det kan finnas skillnader mellan olika kommuner, vilket kommer att påverka i vilken utsträckning kommuner kommer att anordna utbildning inom komvux vid ett fullgånget förstatligande. Det kommer också att bero på i vilken uträkning och på vilka sätt den statliga huvudmannen väljer att bedriva utbildning på entreprenad.

### *Förtroendevalda*

Ett fullgånget förstatligande skulle även, utöver att påverka den lokala demokratin vilket vi beskriver i andra delar av betänkandet, påverka förtroendevalda som skulle kunna bli av med hela eller delar av sina

uppdrag. Statistiska centralbyrån (SCB) sammanställer uppgifter om landets förtroendevalda.<sup>19</sup> År 2015 fanns knappt 20 procent (5 055 av totalt 26 243) av de förtroendevalda i facknämnder för barn/ungdom/utbildning. Även om överensstämmelsen inte är fullständig mellan förtroendevalda inom barn/ungdom/utbildning och förtroendevalda i de skolformer som ingår i utredningens direktiv (eftersom komvux även kan tillhöra andra förvaltningar) ger det en indikation på hur stor andel av de kommunala förtroendeuppdragen som kan tänkas upphöra vid ett fullgånget förstatligande. Även inom regionerna finns ett mindre antal förtroendeuppdrag i facknämnder som kan kopplas till vårt uppdrag, främst gymnasieskolan. I regionernas facknämnder 2019 fanns 70 (av totalt 3 158) förtroendevalda inom barn/ungdom/utbildning.

I Sveriges kommuner fanns det 814 deltidsarvoderade och 551 heltidsarvoderade politiker 2019. Sammantaget innefattade dessa två grupper alltså totalt 1 365 personer. Kommunstyrelsernas ordförande utgör nära hälften av alla heltidsarvoderade och drygt var femte av samtliga hel- och deltidsarvoderade. Vi saknar dock uppgifter om hur många av dessa som är arvoderade för uppdrag inom barn/ungdom/utbildning, så vi kan inte beräkna effekter av ett fullgånget förstatligande på sysselsättningen för heltidsarvoderade förtroendevalda. Utifrån det ovanstående bedömer vi dock att konsekvenserna är små. Ett annat sätt att få en uppfattning om påverkan på arvoderade politiker är att utgå från att skolan bidrar med ungefär en tredjedel av finansieringen, det vill säga proportionellt mot skolkostnaderna i den kommunala budgeten.

## 20.6.2 Stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap

### En ny skolmyndighet bildas

Även i detta alternativ bildas den nya systemansvariga myndigheten som tar över uppgifter från Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Konsekvenserna av att en sådan myndighet införs är på det stora hela desamma som beskrivs ovan. Det finns dock skillnader, främst i relationen till huvudmännen för de offentliga skolorna och komvux. Vid ett fullgånget förstatligande övergår det till en relation mellan statliga myndigheter. I detta alternativ

---

<sup>19</sup> SCB (2020): *Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019*.



blir det som i dag en relation mellan en statlig myndighet och många kommunala myndigheter.

De uppgifter som Specialpedagogiska skolmyndigheten har i dag, och som inte övergår till den systemansvariga myndigheten (huvudmannaskapet för specialskolan) ligger i detta alternativ kvar där. När det gäller Sameskolstyrelsen innebär detta alternativ inga förändringar.

### 20.6.3 Konsekvenser för andra myndigheter

Ett fullgånget förstatligande skulle påverka även myndigheter utanför utbildningsområdet.

De offentliga skolorna drivs i dag av kommuner och regioner. Kommuner och regioner omfattas inte av Riksrevisionens granskning (effektivitetsrevision och årlig revision) eller exempelvis Statskontorets uppdrag, vilket statliga myndigheter gör. Om myndigheten med huvudmannaansvar bildas vid ett fullgånget förstatligande kommer andra myndigheter att påverkas av det kraftigt utökade statliga åtagandet. Riksrevisionen kommer därmed sannolikt att behöva förstärka sin bemanning något för att ha resurser för att granska de nya statliga skolmyndigheternas arbete. När det gäller den årliga revisionen handlar det om att en relativt stor och en extremt stor myndighet tillkommer och att tre myndigheter försvinner så totalt bör ökningen av arbete ändå vara begränsad. Även Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statskontoret kommer sannolikt att få något mer omfattande arbetsuppgifter om skolverksamheten i de offentliga skolorna drivs av staten.

Ett fullgånget förstatligande skulle också innebära att antalet statligt anställda skulle öka kraftigt vilket kommer att påverka bland annat Arbetsgivarverket. Beroende på hur arbetet organiseras kan även Statens servicecenter, Upphandlingsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten och andra myndigheter påverkas av den stora ökningen av det statliga ansvaret som ett fullgånget förstatligande skulle innebära.

## 20.6.4 Konsekvenser av övergång från kommunal till statlig anställning

Lärare, rektorer, annan skolpersonal och de som i dag arbetar med administration av skolverksamheten i kommuner eller regioner skulle vid ett fullgånget förstatligande i många fall bli statligt anställda.

Det finns skillnader i reglering för kommunala och statliga arbetsgivare. En viktig sådan är att lagen om offentlig anställning (LOA) som helhet bara omfattar staten och inte de kommunala arbetsgivarna. Det finns i nuläget ett antal viktiga skillnader mellan avtalen på det statliga respektive det kommunala området. Till exempel handlar det om pensioner, omställning och arbetstid. Vid ett förstatligande kommer det att bli arbetsmarknadens parter som hanterar vilka villkor som ska gälla för den statliga skolpersonalen. Detta beskrivs närmare i kapitel 7.

Det finns många likheter mellan att vara tjänsteperson vid kommunala och vid statliga myndigheter. Men det finns också skillnader. För skolchefer och andra som arbetar inom kommunal förvaltning skulle ett fullgånget förstatligande innebära att de inte längre skulle ha lokala politiker att förhålla sig till utan i stället bara en linjeorganisation med lokal, regional och statlig nivå. Därigenom bör eventuella målkonflikter som kan uppstå i dag mellan kommunal och statlig styrning kunna undvikas.

Ett större antal statligt anställda skulle öka det statliga åtagandet för tjänstepensioner. Statsbudgeten kommer att tillföras mer pengar i form av premier än i dag men även belastas med utbetalning av mer förmånsbestämd tjänstepension i framtiden.

## Verksamhetsövergång

Beroende på hur en verksamhetsövergång från kommunerna till staten organiseras kan olika yrkesgrupper komma att omfattas av de arbetsrättsliga bestämmelserna i lagen om anställningsskydd (LAS) och lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Utredningen beskriver detta närmare i kapitel 7. Vid ett fullgånget förstatligande, där all skolverksamhet som tidigare har bedrivits av kommunerna skulle övergå i statlig regi utan några verksamhetsmässiga förändringar, är det sannolikt att alla befintliga yrkesgrupper omfattas av de bestämmelser som finns i LAS och MBL. Personalen har då rätt att följa med

till den nya arbetsgivaren och antingen behålla eller, om det finns ett tillämpligt kollektivavtal, så småningom ingå i den nya arbetsgivarens kollektivavtal. Vid ett förstatligande som innebär stora verksamhetsmässiga förändringar är det dock inte lika sannolikt att alla befintliga kommunalt anställda inom skolan har rätt att följa med till den statliga arbetsgivaren.

Det finns vidare en risk att arbetstagare skulle motsätta sig en verksamhetsövergång, vilket beskrivs närmare i kapitel 7. Ansvar för dessa anställda ligger i så fall kvar hos kommunerna där övertalighet skulle kunna uppstå. Om många anställda skulle motsätta sig en övergång till staten skulle det kunna innebära svårigheter med personalförsörjningen.

## **20.7 Konsekvenser för lärarförsörjningen och för sysselsättningen i stort**

Det framgår av utredningens direktiv att konsekvenser för lärarförsörjningen samt för behöriga yrkesverksamma och blivande lärare och förskollärare inom berörda skolformer ska redovisas. Det ökade statliga ansvaret, oavsett alternativ, som vi beskriver syftar till stor del till att ge förutsättningar för en styrning som kan bidra till att öka läraryrkets attraktivitet och därigenom förbättra lärarförsörjningen.

Som vi konstaterar bland annat i avsnitt 20.5 kan det professionella handlingsutrymmet öka genom ett ökat statligt ansvar. Den renodlade styrningen, som är ett av målen med ett fullgånget förstatligande, bör också kunna förenkla för lärarna i de offentliga skolorna och komvux, och minska deras administrativa börda. I ett statligt skolsystem äger staten själv frågan om vilka krav som ska ställas på lärarna, till exempel när det gäller uppföljning och dokumentation. För att kunna minska administrationen räcker det inte med att staten äger frågan, utan den statliga styrningen behöver också ses över så att den är ändamålsenlig och inte genererar överdrivet mycket administration och dokumentation (se kapitel 12).

Vi bedömer också att staten bör öka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Staten bör bland annat bygga vidare på det föreslagna nationella professionsprogrammet, vilket bör kunna bidra till att lärar- och rektorsyrkenas attraktivitet stärks. Professionsprogrammet kommer, enligt regeringens förslag, att innehålla

behörighetsgivande insatser, vilket kan bidra till en högre andel behöriga lärare. Vidare gör utredningen bedömningen att en statlig myndighet bör få ett tydligare utpekat samlat ansvar för kompetensförsörjningen till skolan.

Utredningen bedömer vidare att det på sikt bör göras en utredning av om lärarlegitimationen i dess nuvarande utformning i tillräcklig utsträckning bidrar till läraryrkets attraktionskraft (se avsnitt 14.1.5). En sådan utredning kan sedan ligga till grund för eventuella justeringar av legitimationsreformen.

Vid ett fullgånget förstatligande kommer en stor del av skolpersonalen att vara anställd av staten. Det är inte ovanligt att skolpersonal pekar på att ett statligt arbetsgivaransvar i sig skulle kunna bidra till att höja läraryrkets status och öka attraktiviteten för att arbeta i skolan. Om det blir så eller inte kommer till stor del att bero på villkoren hos staten som arbetsgivare. Detta är en fråga som i sin tur kommer att hanteras av arbetsmarknadens parter och därmed är den svår att bedöma i förväg.

Sammantaget anser vi att ett ökat statligt ansvarstagande kan få positiva konsekvenser för lärarförsörjningen. Vi menar att de förändringar som beskrivs ovan framför allt kan bidra till att lärare stannar längre i yrket. Däremot tror vi inte att ett förstatligande av de offentliga skolorna och komvux på kort sikt skulle bidra till ett större inflöde till lärarutbildningarna.

När det gäller sysselsättningen i stort, uttryckt som antalet anställda totalt, bedömer utredningen att inget av alternativen för ett ökat statligt ansvar innebär vare sig betydligt ökat eller minskat antal anställda inom offentlig sektor. Ett fullgånget förstatligande handlar inte om att öka det offentliga åtagandet utan om att organisera det på ett mer ändamålsenligt sätt. Däremot kommer ett fullgånget förstatligande att betyda avsevärt fler anställda inom staten och avsevärt färre inom kommuner och regioner. Konsekvenser av detta beskrivs närmare i avsnitt 20.6.

## **20.8 Konsekvenser för samverkan mellan skolformer och med andra verksamheter**

Utredningen ska analysera konsekvenserna för de olika skolformerna, hur ett förändrat huvudmannaskap kan påverka samverkan mellan olika skolformer samt vilka konsekvenser ett statligt huvudmannaskap

bedöms få för möjligheterna till samverkan med relevanta verksamheter för skolväsendet och för den statliga samordningen som helhet.

Skolan har en särställning i samhället eftersom den berör alla barn och familjer. Skolan och dess verksamhet påverkar därmed även andra delar av samhället. Inom komvux och gymnasieskolan är samverkan med bland annat arbetsliv och branscher centralt. Kraven på samverkan skulle därmed bli stora på en statlig huvudman. Utredningen bedömer att vid ett fullgånget förstatligande bör den statliga huvudmannen utveckla forum och former för insyn och samverkan med kommunerna och andra samhällsaktörer. Rimligtvis blir detta en uppgift för den lokala nivån av myndigheten med huvudmannans ansvar. I samband med att myndigheten eventuellt ska dimensioneras får man utreda och ta ställning till vilken omfattning denna del av verksamheten behöver ha och hur den bör hanteras organisatoriskt. Vi beskriver detta närmare i avsnitt 15.1.3.

Huvudmännen samverkar i dag med varandra och med andra verksamheter. Det handlar dels om samverkan inom skolväsendet, exempelvis vid övergångar mellan skolformer, dels om samverkan mellan skolväsendet och andra delar av samhället som socialtjänst och polis. Denna samverkan sker till del inom kommunen (som i fallet med socialtjänsten) men också mellan stat och kommun (i fallet med polisen). Samverkan kan även behövas med företrädare för regionerna, till exempel i form av barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och regionalt utvecklingsansvariga (RUA). Detta beskrivs också närmare bland annat i avsnitt 15.1.3. Som huvudmän samverkar kommuner och andra huvudmän också med lärosäten när det gäller lärarutbildning och utbildningsvetenskaplig forskning.

I de fall olika delar av kommunens skolorganisation i dag samverkar kan detta jämföras med när olika delar av den statliga skolhuvudmannen skulle behöva samverka med varandra. Skillnaden blir främst när samverkan i dag sker mellan olika kommuner, exempelvis gällande utbildning i gymnasieskolan och komvux. I dessa fall bör det kunna förenkla att samverka inom den statliga huvudmannen i stället för mellan flera olika kommuner. Det är dock inte så enkelt att alla utmaningar när det gäller samverkan löses genom en statlig huvudman. Även inom en statlig organisation finns risk för att olika delar av verksamheten inte samarbetar optimalt. Den statliga skolverksamheten skulle dessutom vid ett fullgånget förstatligande bli väldigt omfattande vilket kommer att medföra organisatoriska utmaningar.

Nuvarande samverkan handlar som nämnts ovan ofta om att olika delar inom en kommun samverkar med varandra, exempelvis skolan och socialtjänsten eller att olika delar av skolorganisationen i en kommun samverkar vid övergången mellan förskola och skola. Men det krävs även samverkan mellan kommunernas olika verksamheter och enskilda huvudmän och fristående förskolor och skolor som bedriver utbildning för kommunens medborgare. Eleverna i kommunala skolor kan dessutom komma från olika kommuner så det räcker inte alltid för en kommun att samverka inom sin egen organisation utan de behöver även samverka med andra kommuner. Kommunerna behöver också inom ramen för gymnasieskolan och komvux samverka med branscher och arbetslivet samt med andra kommuner. I dessa fall skulle samverkan i stället behöva ske mellan dessa aktörer och den statliga huvudmannen. Det kan försvåra för lokala aktörer som i dag kan samverka med enskilda kommuner att i stället behöva förhålla sig till en större statlig organisation. Å andra sidan kan det också förenkla för bland annat branscher och arbetslivet att inte behöva samverka med ett stort antal kommuner utan med en statlig myndighet (och dess olika nivåer).

Att samverkan i vissa fall vid ett fullgånget förstatligande kommer att ske mellan, snarare än inom, offentliga aktörer kan öka komplexiteten. Samtidigt sker denna typ av samverkan redan i dag mellan kommuner samt mellan kommuner och enskilda aktörer. Även om komplexiteten ökar, så ökar också möjligheterna för staten att säkerställa att det finns kapacitet för samverkan på den lokala nivån.

När det gäller samverkan mellan skolformer sker redan i dag många övergångar mellan huvudmän. Dels mellan enskilda förskolor och kommunala eller fristående skolor, dels vid byten mellan stadier och i de fall där elever flyttar eller byter skola av andra orsaker. I princip är det därmed inte så stor skillnad om huvudmannen för skolväsendet utom förskolan är statlig i stället för kommunal. Men i praktiken kan det, för vissa kommuner där en hög andel elever går i den egna kommunala skolverksamheten, bli skillnader i komplexitet och omfattning vad gäller samverkan.

I dialog med företrädare för lärosäten har vi erfarit att de bedömer att samverkan mellan skolan och lärosätena sannolikt skulle underlättas med ett samlat statligt huvudmannaskap för de offentliga skolorna och komvux. Samtidigt skulle ett fullgånget förstatligande i

vissa avseenden kunna försvåra för lärarutbildningen eftersom det skulle innebära olika huvudmän för förskolan och skolan.

Samverkan mellan statliga myndigheter på nationell nivå, till exempel kring kompetensförsörjningsfrågor, skulle troligen underlättas med en samlad systemansvarig myndighet eller en statlig myndighet med huvudmannaansvar. Detta för att antalet samverkande aktörer skulle minska.

För komvux är det viktigt med en fungerande samverkan med andra kommunala verksamheter till exempel arbetsmarknad, integration och socialtjänst. Om staten skulle ta över huvudmannaskapet och driften av komvux kan samverkansorganisationer som byggs upp runt komvux påverkas. Hur stor påverkan detta har ser sannolikt olika ut i olika kommuner. Det kommer dessutom fortsatt att finnas ett behov av samverkan inom kommunerna eftersom de behåller ansvaret för den uppsökande verksamheten för individer i behov av utbildning inom komvux. Hur samverkan påverkas beror även på i vilken utsträckning kommunerna kommer att bedriva utbildning på entreprenad åt den statliga huvudmannen.

När det gäller komvux behöver samverkan med Arbetsförmedlingen vara särskilt utvecklad och omfattande, som vi beskriver i avsnitt 15.1.3. Liksom när det gäller lärosätena skulle ett fullgånget förstatligande innebära att denna samverkan skulle ske mellan statliga myndigheter. Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen lyfts i dag som problematisk och utmanande. Hur samverkan kommer att påverkas av ett förändrat huvudmannaskap är inte helt lätt att säga. Å ena sidan kan möjligheterna att utveckla strukturerade och långsiktigt stabila samverkansformer förbättras. Å andra sidan riskerar samverkan mellan två stora myndigheter att bli trögrörlig med långa beslutsvägar. Vid utformandet av strukturer för samverkan bör den statliga huvudmannen särskilt beakta de insatser som nu pågår för att förbättra samverkan mellan komvux och Arbetsförmedlingen, och dra lärdom av insatserna utifrån de nya förutsättningar som ges med ett statligt huvudmannaskap.

När det gäller den statliga samordningen som helhet skulle ett fullgånget förstatligande innebära att lärosätena som ansvarar för lärarutbildningen och huvudmannen för de offentliga skolorna och komvux skulle lyda under samma departement vilket skulle kunna underlätta statlig samordning. Behoven av statlig samordning skulle också minska om de statliga skolmyndigheterna slås ihop i en systemansvarig myn-

dighet vilket ingår i båda våra alternativ. Den förändrade organiseringen av skolmyndigheterna skulle innebära att befintlig samverkan anpassas till nya förutsättningar. Själva organisationsförändringen i sig skulle också kunna medföra att myndigheterna under en begränsad period (när förändringen genomförs) fokuserar mindre på samverkan.

## 20.9 Konsekvenser för förskolan

Förskolan omfattas inte av utredningens uppdrag men det framgår av våra direktiv att vi ska analysera vilka konsekvenserna blir för förskolan om huvudmannaskapet för skolformen är oförändrat, medan övriga skolformer i skolväsendet får ett förändrat huvudmannaskap.

En konsekvens av att förskolan inte omfattas av vårt uppdrag är att brister inom förskolan inte hanteras av den systemreform som vi lämnar underlag för. Skolverket bedömer i sin lägesbedömning från 2020 att förskolan har många styrkor men också att det finns flera utmaningar och att kvaliteten varierar alltför mycket. Enligt Skolverket finns en bristande likvärdighet i förskolan och det bedöms som allvarligt med tanke på den ökande skolsegregationen och betydelsen av elevernas socioekonomiska bakgrund för skolframgång.<sup>20</sup>

När det gäller fristående förskolor är det kommunerna som utövar tillsyn. Skolinspektionen har granskat detta. Granskningen visar att två av tre kommuner behöver utveckla sin tillsyn av förskolornas arbete utifrån läroplanens mål och uppdrag. Kommunerna har inte tillräcklig kunskap om huruvida de fristående förskolorna har en god pedagogisk kvalitet. Vidare visar granskningen att åtta av tio kommuner behöver utveckla arbetet med att fatta beslut om ingripande åtgärder när de upptäcker brister i verksamheten.<sup>21</sup>

Även om förskolan inte omfattas av vårt uppdrag kan reformerna som diskuteras innebära fördelar även för förskolan. Den nya systemansvariga myndigheten kommer, precis som dagens skolmyndigheter, också framöver att ha i uppdrag att arbeta med bland annat styrdokument, stöd och utvärdering av förskolan även om den inte bedrivs i statlig regi.

---

<sup>20</sup> Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*.

<sup>21</sup> Skolinspektionen (2016): *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor*.



En konsekvens av ett fullgånget förstatligande skulle sannolikt vara att samverkan i vissa kommuner, exempelvis mellan förskola och skola, försvåras åtminstone under den tid som anpassningar behöver göras till den nya organisationens förutsättningar. Samtidigt behöver det redan i dag finnas rutiner för samverkan mellan kommunen och förskolor som bedrivs av enskilda samt mellan kommunala förskolor och fristående skolor. Kommunerna bör därmed även kunna hantera att samverka med en statlig huvudman, och ett förstatligande av vissa skolformer skulle därigenom inte innebära så stora principiella skillnader. Men för kommuner som i dag har en liten andel av barn och elever i annan verksamhet än sin egen kan det bli en större förändring.

I dialog med kommunrepresentanter som arbetar med förskolan har vi erfart att det finns en oro för negativa konsekvenser om förskolan blir den enda skolform som inte förstatligas. En farhåga är att förskolan skulle bli mer fokuserad på den omvårdande delen av sitt uppdrag, på bekostnad av den pedagogiska. Detta skulle innebära något av en återgång till förskolans tidigare roll när den tillhörde det socialpolitiska området och inte utbildningsområdet. En annan farhåga från huvudmannarepresentanter är att olika huvudmannaskap kan försvåra för kommunerna att ha en röd tråd i hela skolsystemet, från förskolan till gymnasieskolan, eller till och med komvux. I dag arbetar många kommuner dessutom med en gemensam organisation vad gäller exempelvis lokaler, personal och förvaltning för både förskola och skola. Detta gäller särskilt små kommuner.

Även om flertalet av dem vi fört dialog med uttrycker farhågor över att förskolan skulle vara den enda skolform som inte skulle förstatligas kan några också se fördelar. Ett exempel på en fördel är att förskolan skulle kunna bli mer synlig i förhållande till skolan. I dag uppfattar man ibland att skolan prioriteras på förskolans bekostnad, och att förskolan därmed kan gå förlorande ur prioriteringsdiskussioner mellan verksamheter som ingår i samma förvaltning.

Vid ett fullgånget förstatligande skulle förskolan vara den enda skolform som skulle omfattas av den kommunala demokratin. Om förskolan inte skulle utgöra en egen nämnd eller förvaltning skulle den behöva samorganiseras med andra verksamheter inom kommunen, vilket skulle kunna leda till minskat fokus på den pedagogiska verksamheten.

Att hantera och försöka undvika dessa risker vid ett eventuellt förstatligande där förskolan inte ingår skulle därför vara en viktig del i genomförandet av en sådan reform.

## 20.10 Konsekvenser för enskilda huvudmän och företag

Enskilda huvudmän är en heterogen grupp, de skiljer sig åt bland annat när det gäller storlek och associationsform. De skulle därför påverkas på olika sätt vid ett stärkt statligt ansvar. Varken ett fullgånget förstatligande eller ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap innebär att förutsättningarna för de enskilda huvudmännen och de fristående skolorna ändras i grunden. De huvudmän och skolor som är godkända kommer även fortsättningsvis att vara det och liksom i dag ha rätt till bidrag för de elever som de tar emot. Detsamma gäller enskilda utbildningsanordnare i form av bland annat företag som bedriver utbildning inom komvux på entreprenad. Även i de alternativ för stärkt statligt ansvarstagande som vi tagit fram så kommer utbildning på entreprenad att finnas kvar.

Detta innebär dock inte att förändringarna inte skulle få konsekvenser för enskilda huvudmän och enskilda utbildningsanordnare. I avsnitt 12.1.2 bedömer vi att staten vid prövningen av tillstånd bör kunna ta hänsyn till hur en friskoleetablering påverkar det lokala skolsystemet i stort samt till systemets förmåga att svara upp mot både individens och samhällets behov av utbildning på ett kostnadseffektivt och likvärdigt sätt. Det kan ske på flera olika sätt, exempelvis genom att staten

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

En sådan prövning skulle sannolikt innebära att det blir svårare än i dag för enskilda huvudmän att bli godkända för att bedriva fristående skola och bli berättigade till bidrag. Om det blir svårare för enskilda huvudmän att bli godkända kan det medföra att de huvudmän som redan har ett godkännande får lättare att växa än de skulle ha

haft om reglerna för godkännande inte ändras. Det gynnar i så fall de huvudmän som redan bedriver skola i förhållande till företag eller andra som skulle vilja starta verksamhet.

Vi bedömer också att staten i egenskap av systemansvarig ska ansvara för ett nationellt system för önskemål om och placering i grundskola samt för antagningen till gymnasieskolan (på regional nivå). Det skulle innebära att fristående skolor inte längre som i dag själva ansvarar för vilka elever de tar emot. Samtidigt som en sådan ordning skulle minska deras handlingsutrymme så skulle det medföra förenklingar för de fristående skolorna och deras huvudmän och skapa bättre planeringsförutsättningar. Hur stor skillnad det skulle innebära beror till stor del på huvudmannens storlek och administrativa kapacitet i dag.

I det systemansvar som utredningen beskriver som en viktig del i både ett fullgånget förstatligande och ett utökat statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap ingår att staten tar ansvar för att administrera och betala ut ersättningen till de enskilda huvudmännen. Hur detta påverkar ersättningens storlek beskrivs i kapitel 13 och i avsnittet nedan. Men det skulle också påverka de enskilda huvudmännens administration. Vi bedömer att det skulle underlätta för de enskilda huvudmännen om staten hanterar det ekonomiska bidraget till dem. Huvudmän som i dag har elever från många olika hemkommuner kommer att få en enklare administration. Ett samlat statligt ansvar skapar också förutsättningar för en mer likvärdig och rättssäker hantering av ersättningen i allmänhet och av tilläggsbeloppen i synnerhet. Sammantaget bör detta ge de enskilda huvudmännen en mer förutsägbar ekonomi. Det finns även andra sammanhang där det skulle underlätta för enskilda huvudmän med verksamhet i flera kommuner, exempelvis gällande insyn och uppföljning.

## **Ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän**

I utredningens två alternativ för ett stärkt statligt ansvar är det staten i stället för kommunerna som tilldelar och fördelar ekonomiska resurser till de enskilda huvudmännen. Samma modeller för hur resursbehovet beräknas används i båda alternativen (dessa beskrivs närmare i kapitel 13). De ekonomiska konsekvenserna för de enskilda huvudmännen är därför i princip desamma oavsett alternativ för stärkt statligt ansvar.

En statlig finansiering av de enskilda huvudmännens verksamhet kommer utifrån de modeller som vi tagit fram att medföra omfördelning mellan huvudmän jämfört med i dag. Främst beror det på att modellerna tar större hänsyn till elevernas socioekonomiska förutsättningar jämfört med hur kommunerna fördelar resurser i dag. Hur detta påverkar specifika enskilda huvudmän och deras skolor beror på hur resursfördelningen ser ut i dag i de kommuner som eleverna kommer från. Vissa huvudmän och skolor kommer att gynnas jämfört med i dag, och andra missgynnas. Det är rimligt att de enskilda huvudmännen får en tid på sig att anpassa sig till eventuella förändringar. Det behöver därför övervägas hur en infasning av den nya statliga modellen för resursfördelning kan genomföras under ett antal år.

Utredningen har tagit fram resursfördelningsmodeller för förskoleklassen och grundskolan samt för gymnasieskolan. Konsekvensen av simuleringar som vi gjort av utfallet av modellerna beskrivs kortfattat nedan, utförligare beskrivningar finns i kapitel 13. Huvudmän som har flera skolformer påverkas av båda modellerna. Det kan innebära att de skulle få en lägre ersättning för vissa verksamheter och högre för andra eller inga förändringar alls. Vi har inte tagit fram motsvarande modeller för övriga skolformer som omfattas av vårt uppdrag. Utfallet av hur sådana modeller skulle påverka de enskilda huvudmännen är därför en fråga för vidare utredning.

### *Förskoleklass och grundskola*

De modelleringar som vi har gjort baserade på eleverna hos samtliga huvudmän 2020 visar att de enskilda huvudmännen för förskoleklass och grundskola som grupp skulle få en något högre ersättning jämfört med i dag om utredningens modell för resursfördelning skulle användas. Effekten är cirka 3 procent. I kapitel 13 beskrivs närmare hur olika grupper av enskilda huvudmän skulle påverkas. Det finns inte tillgängliga kostnadsuppgifter på huvudmannan- eller skolenhetsnivå för de enskilda huvudmännen. Vi har därför inte kunnat göra den typ av simuleringar av utfallet per huvudman av vår modell för resursfördelning som vi kunnat göra för kommunerna.

*Gymnasieskola*

Utredningen har även tagit fram en modell för fördelning av resurser till gymnasieskolan som beskrivs närmare i avsnitt 13.1.4. De grundläggande principerna är desamma som i modellen för grundskolan. Den stora skillnaden mellan modellerna är att grundersättningen för gymnasieskolan är differentierad per program och i förekommande fall inriktning. Även i denna modell tas hänsyn till elevernas socio-ekonomiska förutsättningar, men dessa påverkar mindre än när det gäller grundskolan. Som grupp skulle de enskilda huvudmännen få knappt 8 procent högre bidrag än i dag. Liksom för grundskolans huvudmän kommer modellen att påverka huvudmännen på olika sätt. I kapitel 13 beskrivs närmare hur grupper av enskilda huvudmän skulle påverkas. Inte heller här har vi kunnat göra simuleringar på huvudmanna- eller skolenhetsnivå eftersom tillgängliga uppgifter om kostnader saknas där.

Resultaten från simuleringarna av resursfördelningsmodellerna för både grundskolan och förskoleklassen samt för gymnasieskolan är känsliga för flera antaganden. Det handlar till exempel om hur mycket av de totala offentliga resurserna som kan betalas ut som driftersättning till huvudmännen efter att vi har justerat för att den systemansvariga myndigheten behöver kompensera sig för de myndighetsuppgifter denna tar över från kommunerna. Dessa justeringar är förknippade med osäkerhet. Därför är det viktigt att tolka resultaten från simuleringarna med försiktighet.

**Konsekvenser av eventuella minskade bidrag**

Som framgår ovan skulle de enskilda huvudmännen som grupp få mer resurser om utredningens modeller för resursfördelning tillämpades jämfört med hur kommunerna fördelar resurser i dag. Det betyder dock inte att det inte kommer att finnas enskilda huvudmän som skulle kunna få mindre resurser än i dag. Det är också viktigt att lyfta att resultaten från simuleringarna är känsliga för de antaganden som de nationella resursfördelningsmodellerna vilar på. I flera avseenden är dessa förknippade med viss eller stor osäkerhet. Därför bör resultaten från simuleringarna tolkas med försiktighet.

Vilken effekt minskade bidrag skulle kunna få för de enskilda huvudmännen är svårt att bedöma. Revisionsföretaget PWC har på

uppdrag av Almega tagit fram en rapport som visar att den genomsnittliga rörelsemarginalen för fristående grundskolor med aktiebolag som huvudman uppgick till 4,9 procent mellan 2010 och 2020.<sup>22</sup> I ett scenario där bidragen sänks med 8 procent skulle enligt rapporten den genomsnittliga lönsamheten för den historiska perioden 2010–2020 bli negativ med en rörelsemarginal på –3,3 procent. I detta scenario uppvisar cirka 70 procent av alla huvudmän som driver fristående grundskolor en negativ rörelsemarginal. Detta skulle i sin tur påverka över 60 000 elever baserat på 2018 års siffror. I ett scenario där bidragen sänks med 10 procent blir den genomsnittliga lönsamheten för samma tidsperiod –5,6 procent. I ett sådant scenario skulle enligt rapporten ungefär 75 procent av alla huvudmän som driver fristående skolor riskera en negativ rörelsemarginal baserat på historiska siffror. Detta skulle påverka närmare 97 000 elever baserat på 2018 års siffror.

Med de nationella resursfördelningsmodeller som vi beskriver närmare i kapitel 13 kommer ersättningen till enskilda huvudmän att bero på hur många elever huvudmannen har, hur det skattade stödbehovet ser ut hos dessa elever, vilka strukturella förutsättningar som gäller för huvudmannens verksamhet samt hur individtilläggen hos huvudmannen fluktuerar över tid. Om enskilda huvudmän kommer att få minskade eller ökade bidrag i framtiden beror på hur deras verksamhet förhåller sig till dessa parametrar i de nationella resursfördelningsmodellerna.

### **Konsekvenser för företag som bedriver utbildning inom komvux på entreprenad**

När det gäller komvux bedömer utredningen att medel liksom i dag inte ska fördelas direkt till de enskilda utbildningsanordnarna utan till huvudmannen. Utredningens modell för resursfördelning får därmed inte direkta ekonomiska konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare. Vid ett fullgånget förstatligande är det den statliga myndigheten med huvudmannaansvar som sedan fördelar medel inom sin verksamhet och till andra utbildningsanordnare. I alternativet som innebär ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap fördelas resurser som i dag till kommunerna som sedan kan använda dessa som ersättning till enskilda utbildningsanordnare.

---

<sup>22</sup> PWC (2022): *Hur påverkas friskolor av sänkt skolpeng?*

I båda utredningens alternativ kommer möjligheterna för enskilda utbildningsanordnare att bedriva utbildning på entreprenad att finnas kvar.

Vid ett fullgånget förstatligande kommer flera aktörer att kunna bedriva utbildning på entreprenad åt den statliga huvudmannen: enskilda utbildningsanordnare, kommuner och i vissa fall regioner. Det blir en skillnad mot dagens system där det enbart är enskilda utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad åt huvudmännen. Det medför till exempel att både kommuner, regioner och enskilda utbildningsanordnare vid ett fullgånget förstatligande kan komma att konkurrera om att få bedriva utbildning vid en upphandling. Vilken konsekvens detta kommer att få för enskilda utbildningsanordnare är svårt att förutsäga. Det kommer att bero på i vilken uträkning och på vilka sätt den statliga huvudmannen väljer att bedriva utbildning på entreprenad. Det kommer även att bero på vilken vilja det finns hos kommuner och regioner att bedriva utbildning på entreprenad åt staten när de själva inte längre är huvudmän.

Ett statligt huvudmannaskap skulle kunna förenkla för de enskilda utbildningsanordnarna som endast skulle behöva förhålla sig till en statlig huvudman i stället för ett stort antal kommuner som i sin tur kan ha olika sätt att organisera sig, hantera entreprenad och så vidare. Men det skulle också kunna innebära att vissa anordnare får svårare att konkurrera om upphandlingen centraliseras. I dag kan enskilda utbildningsanordnare delta i flera upphandlingar som sköts av olika kommuner och där kraven därmed kan se olika ut.

Vid ett fullgånget förstatligande gör utredningen även bedömningen att rektorn för utbildningen bör finnas hos anordnaren av utbildningen (se avsnitt 15.1.4). Det skulle till viss del innebära ett ökat krav på och ansvar för enskilda utbildningsanordnare, samtidigt som det förtydligar ansvarsfördelningen mellan huvudman och anordnare. Detta medför också att de enskilda utbildningsanordnarna behöver ha betygsrätt, vilket är en förutsättning för att huvudmannen ska kunna överlämna rektors myndighetsutövning till dem.

I alternativ 2, där staten stärker sitt ansvar men kommunerna behåller huvudmannaskapet, förändras förutsättningarna för enskilda utbildningsanordnare i mindre utsträckning. I detta alternativ är det fortsatt kommunerna som väljer i vilken utsträckning de lägger ut utbildning på entreprenad åt enskilda utbildningsanordnare.

Även vid ett ökat statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap bör staten vidta åtgärder för att höja kvaliteten på och utveckla styrningen av utbildning på entreprenad (se avsnitt 17.6.1). Åtgärder som bör vidtas är att

- ge visst stöd till huvudmännen om att lägga ut utbildning på entreprenad samt om en ändamålsenlig styrning och uppföljning av utbildningen
- se över hur regelverket kan justeras för att ställa ytterligare krav på de enskilda utbildningsanordnarna.

Dessutom bör, även i detta alternativ, rektorn för utbildningen alltid finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren (se avsnitt 17.6.1).

Dessa åtgärder skulle rimligen påverka de enskilda utbildningsanordnarna och innebära att det i vissa avseenden skulle ställas högre krav på dem. På vilket sätt är dock svårt att säga närmare i detta skede. Som vi nämnt ovan bedömer vi dock att det inte handlar om att systemet skulle ändras i grunden.

### Övriga konsekvenser för enskilda huvudmän och företag

I båda alternativen för stärkt statligt ansvar ingår att stärka kapaciteten i skolsystemet, bland annat när det gäller systematiskt kvalitetsarbete samt uppföljning och utvärdering. Dessa delar i den nya systemansvariga myndighetens arbete kommer även att omfatta de enskilda huvudmännen och de fristående skolorna. Särskilt små huvudmän med en eller två skolenheter bör därmed kunna få bättre förutsättningar att bedriva sitt kvalitetsarbete än i dag utan att själva finansiera dessa förstärkningar.

Utredningens bedömning att staten ska ta ansvar för systemviktiga it-system bör på sikt kunna medföra förenklingar och i viss mån även besparingar för enskilda huvudmän. Det bör även innebära fördelar för små företag (huvudmän) i förhållande till större, eftersom de mindre huvudmännen kan ha svårt att upprätthålla den kapacitet som krävs bland annat inom detta område. Ett samlat statligt ansvar för önskemål om placering i skola och antagning underlättar också administrativt för de enskilda huvudmännen som då inte själva be-



höver ha kapacitet och rutiner för detta arbete. På kort sikt kan dock ett statligt ansvar för systemviktiga it-system innebära vissa tillfälliga merkostnader för att upprätthålla egna system och samtidigt anpassa organisationen till nya förutsättningar och system.

Ett fullgånget förstatligande av driften av de offentliga skolorna påverkar de enskilda huvudmännen som arbetsgivare genom att arbetsmarknaden för lärare förändras. I stället för att det som i dag finns ett stort antal kommunala arbetsgivare för lärare och annan skolpersonal kommer det bara att finnas en offentlig arbetsgivare. Detta kan komma att påverka konkurrensen mellan offentliga och privata arbetsgivare. På vilket sätt kommer att bero bland annat på avtalen för de olika personalgrupperna som kommer att anställas i staten jämfört med hos de privata arbetsgivarna. De privata arbetsgivarna kan tänkas gynnas om villkoren för de statligt anställda uppfattas som mindre fördelaktiga. Man kan också tänka sig att konkurrensen totalt sett minskar när kommunerna inte längre konkurrerar med varandra om skolpersonal. Samtidigt finns en risk att staten kan bli för dominerande som arbetsgivare. Det är möjligt att de privata arbetsgivarna kommer att få svårare att konkurrera, om staten uppfattas som en mer attraktiv arbetsgivare än kommunerna i dag. Hur det blir beror till stor del på parterna på arbetsmarknaden så det är svårt för oss att bli mer precisa när det gäller konsekvenser i den här delen.

Vi bedömer vidare att staten i båda alternativen bör ta ett utökat ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. En förbättrad kompetensförsörjning kan göra det lättare för de enskilda huvudmännen att rekrytera behöriga lärare.

I båda alternativen ingår att staten också ska ta ett större ansvar för lärares kompetensutveckling som syftar till att höja yrkesskickligheten. Ett sådant ökat ansvar bör underlätta för de enskilda huvudmännen som grupp eftersom de inte själva behöver ta lika stort ansvar för denna typ av kompetensutveckling som i dag. Det kan också bidra till att minska skillnaderna mellan små företag (huvudmän), som kan ha svårt att upprätthålla sådan kapacitet, och större företag (huvudmän). Detta är en del i att stärka kapaciteten i hela skolsystemet.

## 20.11 Samhällsekonomiska konsekvenser

Av utredningens direktiv framgår att vi ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs. I kapitel 2 konstaterar vi att avslutad utbildning från grundskolan och gymnasieskolan är två av de mest avgörande faktorerna för hur en individ kommer att klara sig i livet. Att ha en gymnasieutbildning är avgörande för att ungdomar senare ska etablera sig på arbetsmarknaden. Elever som lämnar gymnasieskolan med examen har störst möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden eller gå vidare till högskolan. Det finns en grupp ungdomar som varken arbetar eller studerar. Risken att hamna i denna grupp är mindre bland ungdomar som hade goda utbildningsresultat. Dessa skillnader mellan grupperna kan dock även förklaras av andra faktorer än utbildningsresultat.<sup>23</sup>

Långtidsutredningen slår fast att ett gemensamt finansierat utbildningssystem av hög kvalitet kan skapa förutsättningar för intergenerationsell rörlighet och en mer jämlik kompetens- och inkomstfördelning. Samtidigt kan det bidra till att öka humankapitalet totalt sett och därmed till att skapa högre ekonomisk tillväxt.

Enligt våra direktiv är syftet med ett statligt huvudmannaskap eller förstärkt statligt ansvar för skolan att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Det bör i sin tur kunna leda till generellt sett förbättrade kunskapsresultat vilket kan uttryckas som högre betyg, att fler elever blir behöriga till gymnasieskolan eller till högre studier eller att studierna leder till etablering på arbetsmarknaden.

Ökad attraktionskraft för läraryrket bör på sikt leda till att fler söker sig till och stannar kvar inom läraryrket. Det i sin tur ger förutsättningar för undervisning av hög kvalitet som kan leda till bättre kunskapsresultat. En förbättrad resursfördelning där medel i tillräcklig utsträckning fördelas utifrån elevernas behov ger förutsättningar för ökad effektivitet och för att fler elever ska nå målen med sin utbildning och nå behörighet till nästa steg i utbildningssystemet. Detta handlar om möjliga konsekvenser på totalen, inte på individ- eller gruppnivå.

En ökad likvärdighet är viktig för att skolan ska kunna fullgöra sitt kompensatoriska uppdrag men också för att göra det möjligt för alla elever att utvecklas så långt som möjligt. En reformerad, samlad och fokuserad statlig styrning syftar till att ge skolans professioner

---

<sup>23</sup> Forte (2020): *Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt*.

utrymme att inom ramen för sin profession utforma utbildningen och undervisningen utifrån elevernas behov och förutsättningar. Om ett ökat statligt ansvarstagande leder till dessa förväntade effekter så bör det öka genomströmningen i skolsystemet vilket är fördelaktigt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, såväl som för individen. Det kan även förväntas leda till att fler elever klarar av grund- och gymnasieskolan vilket också är gynnsamt som vi nämnt ovan.

Ett fullgånget förstatligande av skolan är dock en reform som omfattar många delar. Kopplingen mellan förstatligande och ökad kvalitet består av flera led och av många samtidigt pågående processer. Det finns också mycket annat som påverkar likvärdighet och kunskapsresultat som inte direkt har med vem som är huvudman för verksamheten att göra. Vi bedömer därför att det inte är möjligt att göra beräkningar av de samhällsekonomiska konsekvenserna i detta skede. Ett fullgånget förstatligande skulle också ha andra och omfattande konsekvenser för kommunerna vilket beskrivs närmare bland annat i avsnitt 20.6 och 20.12.

### **20.11.1 Konsekvenser för klimat och miljö**

Ett fullgånget förstatligande innebär att stora verksamheter som i dag är kommunala skulle övergå till statlig drift. Det ger regeringen möjligheter att styra dessa med exempelvis mål och uppdrag som saknas i dag. Ett område där regeringen kan använda sådan styrning är klimat- och miljöområdet. Vi bedömer dock att ett ökat statligt ansvarstagande för skolan i sig inte har någon direkt påverkan på klimat och miljö.

## **20.12 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen**

Det framgår av utredningens direktiv att vi ska analysera konsekvenser av ett statligt huvudmannaskap i förhållande till den kommunala självstyrelsen och möjligheter till anpassning utifrån lokala behov och förutsättningar samt möjligheter till ansvarsutkrävande. I detta avsnitt fokuserar vi på den kommunala självstyrelsen. Konsekvenser för anpassning till lokala behov och möjligheter till ansvarsutkrävande beskriver vi i avsnitt 20.2.3, som är vår samlade bedömning av konsekvenser av ett ökat statligt ansvarstagande för skolan.

Den kommunala självstyrelsen är grundläggande för den svenska demokratin. Det framgår av regeringsformen att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.<sup>24</sup> Vad den kommunala självstyrelsen omfattar framgår dock inte där eller i någon annan lag. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun har ändrats åt olika håll i takt med samhällsutvecklingen.

Den kommunala självstyrelsen har en lång tradition i Sverige. Statskontoret beskriver att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. Motiven för det kommunala självstyret kan sammanfattas med demokrati- och effektivitetsvärden.

Demokrativärden handlar om medborgarnas möjlighet till delaktighet och ansvar. Det politiska beslutsfattandet i en demokrati är tänkt att på bästa sätt tillgodose medborgarnas intressen. Genom att fördela uppgifterna på olika nivåer i samhällsorganisationen är det tänkt att ett optimalt förverkligande av folkviljan ska uppnås. Den kommunala självstyrelsen kan innebära att beslutsfattandet kan ske nära medborgarna. Möjligheten till lokalt och regionalt inflytande kan stärka legitimiteten för det politiska systemet och möjligheterna till ansvarsutkrävande. Detta brukar framhållas som den kommunala självstyrelsens viktigaste funktion i det svenska samhällsskicket. För att det kommunala självstyret ska fylla sin funktion krävs att kommunerna har en reell möjlighet att fatta beslut som påverkar deras verksamhet.

Effektivitetsvärden är bland annat att den kommunala självstyrelsen kan medföra större flexibilitet och bättre anpassningsförmåga när det gäller de behov av offentliga åtgärder som kan finnas (jämfört med om staten beslutar). Ett annat effektivitetsvärde som enligt Statskontoret brukar nämnas i samband med kommunal självstyrelse är möjligheten till pluralism. Verksamheter kan förnyas utan att en ensam aktör står för förnyelsen. Kommuner och regioner prövar inom givna ramar olika metoder för att lösa samma eller likartade problem. Erfarenheter och kunskaper kan spridas mellan de olika huvudmännen och på så sätt bidra till en effektivare verksamhet. Ytterligare ett effektivitetsvärde hänger samman med möjligheten till variation. Den kommunala självstyrelsen innebär att verksamheten kan anpassas till de skiftande förutsättningarna i olika delar av landet, till exempel vad

---

<sup>24</sup> 1 kap. 1 §, 14 kap. 2 § regeringsformen och 1 kap. 2 § kommunallagen (2017:725).

gäller demografi, geografi, näringsstruktur och arbetsmarknadens utseende.<sup>25</sup>

Även Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) menar att den kommunala självstyrelsen har motiverats med demokrati- och effektivitetsvärden.<sup>26</sup> Enligt SKR kan den kommunala självstyrelsen förväntas stärka demokratin genom att frågor avgörs nära de medborgare som berörs och av politiska församlingar som de själva valt. Den lokala demokratin kan skapa engagemang och ger möjligheter att ta till vara människors kunskaper om lokala förutsättningar och behov. Den offentliga verksamheten kan, enligt SKR, bli mer effektiv när den utformas efter de varierande förutsättningarna i olika kommuner och regioner.

### *Nationella värden kan motivera en inskränkning av den kommunala självstyrelsen*

Staten erbjuder dock inte obegränsat handlingsutrymme och ytterst avgör riksdagen självstyrelsens omfattning. Staten tilldelar kommunerna uppgifter, anger nationella mål och utformar styrningen för att säkerställa en likvärdig och rättssäker samhällsservice.

Den kommunala självstyrelsen och dess fördelar och värden som beskrivs ovan behöver ställas mot nationella värden. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.<sup>27</sup> Ett sådant är kravet på likvärdighet som i skolans fall handlar om att elever får likvärdiga förutsättningar för sin skolgång och att skolor får likartade förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Brister i likvärdigheten är en viktig del i såväl utredningens problembild (kapitel 2) som våra direktiv.

Den kommunala självstyrelsen innebär att kommunerna kommer att utforma sin verksamhet olika. Det kan, som framgår ovan, ha sina fördelar. Men det kan också ha sina nackdelar om det medför att skillnaderna inom landet blir för stora. Det nationella intresset av likvärdighet kan då berättiga inskränkningar i den kommunala självstyrelsen, eller att vissa uppgifter eller ett visst ansvar flyttas från kommun till stat.

---

<sup>25</sup> Statskontoret (2011): *Kommunalt självstyrelse och proportionalitet*.

<sup>26</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Självstyrelsens potential*.

<sup>27</sup> 14 kap. 3 § regeringsformen.

## Fullgånget förstatligande

Den kommunala självstyrelsen handlar om kommunernas möjlighet att utforma sin verksamhet inom sina åtaganden. Ett fullgånget förstatligande innebär att ansvaret för skolverksamheten förs över från kommunerna till staten. Därmed påverkas i strikt mening inte den kommunala självstyrelsen. Kommunerna kommer fortfarande att ha samma möjlighet som i dag att utforma de verksamheter som de efter ett fullgånget förstatligande fortsatt kommer att ha ansvar för, exempelvis förskolan.

Trots det bedömer utredningen att ett fullgånget förstatligande får viss påverkan på den kommunala självstyrelsen. I dag kan kommuner och regioner, utifrån de nationella målen och reglerna, anpassa sina verksamheter, både totalt sett och relaterat till varandra. Det innebär att det är möjligt för vissa kommuner att exempelvis satsa mer på skolan och mindre på vård och omsorg, eller vice versa, om det är så de lokala behoven och prioriteringarna ser ut.

Vid ett fullgånget förstatligande kommer de medel som i dag läggs på skolan att föras över från kommunerna till staten. Därmed försvinner möjligheten för kommunerna både att lägga mer och att lägga mindre resurser på skolan. Om en stor sektor försvinner blir det svårare för kommunerna att fördela om och prioritera bland de verksamheter som de även framöver kommer att ha ansvar för. Det kan vara positivt ur ett likvärdighetsperspektiv men negativt ur andra perspektiv. Att möjligheten att lägga mindre resurser tas bort kan medföra suboptimering, eftersom det kan vara svårt för staten att ha kunskap om behoven på lokal nivå. Om staten överskattar dessa behov kommer pengar som kunde gjort större nytta på andra ställen att läggas på skolan. Om staten i stället underskattar de lokala behoven kommer den myndighet som ansvarar för finansieringen inte att ha möjlighet att styra pengar från andra sektorer utan bara fördela om inom sin egen verksamhet.

Ett förstatligande kan också vara negativt ur inflytandeperspektiv. Den pedagogiska verksamheten är en viktig del i den kommunala demokratin. Elever och föräldrar kan utöva inflytande över de offentliga skolornas drift, organisering och finansiering via den kommunala demokratin. Denna möjlighet skulle upphöra vid ett fullgånget förstatligande. Samtidigt gör vi bedömningen att den statliga huvudmannen bör utveckla forum och former för insyn och samverkan som

till del kan ersätta det inflytande som kommunerna erbjuder i dag (se avsnitt 15.1.3).

### **Stärkt statligt ansvarstagande utan statligt huvudmannaskap**

Utredningen bedömer att styrningen av fördelningen av resurser är en viktig del även i alternativet att stärka det statliga ansvaret utan statligt huvudmannaskap. Stärkt statligt ansvar för fördelning av resurser kan ske genom finansiering eller reglering, eller en kombination av dessa. Det finns många olika sätt för staten att styra både med finansiering och reglering. Vi har tagit fram fyra olika varianter som beskrivs i avsnitt 17.3:

- tillämpning av samma resursfördelningsmodell som vid ett fullgånget förstatligande
- införande av bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser
- inrättande av ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna
- utbyggnad av likvärdighetsbidraget avseende både ekonomisk storlek och vilka skolformer det omfattar.

Gemensamt för dessa är att staten bör ta över ansvaret från kommunerna för att tilldela och fördela resurser till de enskilda huvudmännen.

De fyra olika varianterna för att stärka det statliga ansvaret för resursfördelningen skulle inskränka den kommunala självstyrelsen olika mycket. De första två påverkar mest och är mycket styrande. Om staten reglerar miniminivåer för utgifterna för hela eller delar av skolverksamheten är inskränkningen i den kommunala självstyrelsen stor. Vid en omfattande och detaljerad reglering skulle inskränkningen vara mycket omfattande eftersom kommunerna då, trots att de formellt har ansvaret för skolan, inte själva kan avgöra hur dessa verksamheter ska finansieras eller hur de ska prioritera när det gäller finansiering av dessa verksamheter gentemot andra delar av den kommunala verksamheten. Den tredje varianten innebär mindre långtgående styrning än variant 1 och 2, men den innebär ändå att staten styr hur (till vilka kostnader) en mycket stor del av skolbudgeten ska användas. Den sista varianten innebär inte så stor inskränkning i den kommunala självstyrelsen jämfört med i dag. Hur varianterna för stärkt statligt an-

svar för finansieringen påverkar bland annat den kommunala självstyrelsen beskrivs närmare i avsnitt 17.3.5.

Utöver resursfördelningen finns det andra delar där staten förstärker sitt ansvar även i alternativ 2 och som kan påverka den kommunala självstyrelsen. Det handlar om de uppgifter som den nya systemansvariga myndigheten har vid ett fullgånget förstatligande och som skulle ligga på staten också i detta alternativ. Främst rör det en starkare statlig styrning, med bland annat obligatoriska kvalitetsdialoger och kapacitetshöjande stöd, ett ökat statligt ansvar för planering och dimensionering samt lärares och rektorers professionsutveckling. En starkare styrning av planering och dimensionering skulle kunna begränsa den kommunala självstyrelsen om staten utifrån arbetsmarknadens behov exempelvis kommer att reglera vilket utbud och vilken omfattning av gymnasial yrkesutbildning kommunerna ska och får erbjuda inom gymnasieskolan och komvux. Ett stärkt statligt ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling skulle också kunna begränsa kommunernas möjligheter att själva utforma exempelvis kompetensutveckling för sin personal utifrån de egna behoven.

## Proportionalitetsprincipen

Det framgår av utredningens direktiv att vi ska beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar i den kommunala självstyrelsen och redogöra för våra bedömningar i detta avseende. Av utredningens direktiv framgår att vi ska ta fram ett beslutsunderlag om förstatligande av skolan. Av tilläggsdirektiven framgår också att vi ska undersöka hur statens ansvar för skolväsendet kan stärkas i andra former än genom ett fullgånget förstatligande.

I regeringsformen<sup>28</sup> anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Proportionalitetsprincipen innebär i det här sammanhanget att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska vara befogade utifrån den förväntade nyttan av åtgärden i förhållande till inskränkningen. Ett annat sätt att resonera om proportionalitet är att sträva efter att uppnå ett visst syfte med så liten inskränkning av självstyrelsen som möjligt.

---

<sup>28</sup> 14 kap. 3 § regeringsformen.



Statskontoret beskriver två grundläggande komponenter i en proportionalitetsbedömning:

- En analys av de konsekvenser förslag till ny lagstiftning får för den kommunala självstyrelsen.
- En avvägning mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.<sup>29</sup>

I enlighet med våra direktiv har vi tagit fram två alternativ för att stärka det statliga ansvarstagandet: ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap. Ovan har vi beskrivit att ett fullgånget förstatligande trots stora organisatoriska konsekvenser för kommunerna inte i formell mening påverkar den kommunala självstyrelsen eftersom det handlar om att flytta ansvar från kommunerna till staten och inte att begränsa kommunerna i hur de kan utföra sitt uppdrag. Det skulle dock ändå påverka kommunerna i mycket stor utsträckning, vilket vi diskuterar bland annat under bedömningen av proportionalitet nedan. Ett förstärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap innebär däremot konsekvenser för den kommunala självstyrelsen vilket vi beskriver ovan. Hur omfattande dessa är beror bland annat på vilket sätt att öka statens ansvar för tilldelning och fördelning av resurser som skulle användas.

Utifrån konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen behöver alltså en avvägning göras av intresset av kommunal självstyrelse och det nationella intresset av att genomföra förändringar. När det gäller skolverksamheten handlar avvägningen främst om kommunernas självstyrelse över verksamheten kontra nationella krav på en likvärdig utbildning. Det kan alltså vara befogat att inskränka den kommunala självstyrelsen i syfte att åstadkomma en mer likvärdig utbildning.

### *Bedömning av proportionalitet*

Utredningens uppdrag är att ta fram ett beslutsunderlag. En del i ett sådant är att belysa konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen och att resonera om proportionaliteten i eventuella inskränkningar.

---

<sup>29</sup> Statskontoret (2011): *Kommunalt självstyre och proportionalitet*.

Men det framgår också av direktiven att vi ska göra en samlad bedömning av förslagens konsekvenser och ställa dem i relation till alternativa åtgärder för att nå förbättrade kunskapsresultat. Även detta kan ses som ett uttryck för om förslagen är proportionerliga, men i vidare mening än bara kopplat till den kommunala självstyrelsen. Det innebär att det man prövar är om den effekt som kan förväntas av en förändring är tillräckligt stor i förhållande till hur omfattande åtgärder som behövs för att åstadkomma förändringen. I detta avsnitt diskuterar vi alltså proportionalitet i denna mening.

För att göra det har vi delat upp det förstärkta statliga ansvarstagandet i några olika delar som vi diskuterar var för sig. Vi menar att det blir en mer nyanserad diskussion än att bara försöka ta ställning till alternativ 1 och 2 i sin helhet. De förändringar som beskrivs är så stora och övergripande, och det återstår mycket utredningsarbete och många vägval innan de eventuellt kan realiseras. Av denna anledning är det svårt att väga alternativen som helhet mot varandra.

I kapitel 18 jämförs alternativen för stärkt statligt ansvarstagande med varandra mer utförligt. I detta avsnitt koncentrerar vi oss på bedömning av proportionalitet. De delar vi särskilt fokuserar på är systemansvaret, resursfördelningen (som ingår i systemansvaret) och huvudmannaskapet.

När det gäller systemansvaret (exklusive resursfördelningen) är det i princip detsamma i alternativ 1 och 2. Åtgärden att stärka statens systemansvar är därmed ungefär lika omfattande i båda alternativen. Men inskränkningarna i den kommunala självstyrelsen är störst om en förändring skulle genomföras utan att huvudmannaskapet ändras och blir statligt. Det beror, som vi beskrivit tidigare, på att ett fullgånget förstatligande är en förändring i ansvarsfördelning mellan kommunerna och staten där staten tar över uppgifter från kommunerna snarare än att reglera eller styra hur kommunerna ska ta sig an sina uppgifter. Systemansvaret handlar bland annat om att säkerställa att det anordnas utbildning över hela landet genom att stärka det statliga ansvaret för planering och dimensionering, vilket i viss utsträckning kan begränsa den kommunala självstyrelsen om kommunerna fortfarande är huvudmän. En annan del av systemansvaret är att säkerställa kapaciteten hos samtliga huvudmän, bland annat genom obligatoriska kvalitetsdialoger med efterföljande stöd utifrån behov. Det handlar också om att stärka det statliga ansvaret för kompetens-

försörjningen till skolan och för lärares och skolledares professionsutveckling.

Att staten stärker sitt systemansvar i dessa avseenden kan, enligt vår bedömning, bidra till ökad likvärdighet, en utbildning av hög kvalitet och ett mer attraktivt läraryrke, utan att kommuner och huvudmän behöver ändra sin verksamhet i grunden. Systemansvaret syftar vidare till att säkerställa att insatser där nyttan främst ligger på systemnivå kommer till stånd eftersom huvudmännen inte fullt ut kan förväntas ta det ansvar som är motiverat. Mot denna bakgrund bedömer vi därför att denna del av det stärkta statliga systemansvaret är befogad.

En viktig del i systemansvaret är resursfördelningen, som vi valt att diskutera separat i detta avsnitt. Som vi beskriver i kapitel 13 finns det, enligt vår bedömning, för stora variationer i hur huvudmännen fördelar resurser till skolverksamheten. Dessa variationer förefaller även vara relativt osystematiska i bemärkelsen att bara omkring hälften av variationen i kostnad per elev mellan olika kommuner går att förklara med strukturella variabler.<sup>30</sup> Vi ser därför att ett stärkt statligt ansvar för resursfördelningen skulle bidra till främst ökad likvärdighet, men också till en tydligare ansvarsfördelning eftersom det då kan bli en tydligare koppling mellan ansvaret för att sätta målen för verksamheten och ansvaret för resurserna. Beroende på hur en resursfördelningsmodell utformas skulle det påverka kommunerna som helhet, deras ekonomi och den kommunala självstyrelsen i olika utsträckning. På en övergripande nivå ser vi trots det att det är befogat att genomföra förändringar som gör resursfördelningen mer likvärdig och eventuellt även som säkerställer att nivån på resurser är tillräckligt hög hos alla huvudmän. Vi har tidigare diskuterat för- och nackdelar med olika sätt att stärka det statliga ansvaret för resursfördelningen. Vilket av dessa som vore lämpligast är en fråga som vi inte tar ställning till utan vi lyfter fram flera varianter i detta beslutsunderlag.

Avseende huvudmannaskapet skulle ett fullgånget förstatligande innebära att kommunerna inte längre skulle vara huvudmän för offentliga skolor och komvux. Därmed skulle skillnader som beror på kommunernas varierande förutsättningar, resurser, prioriteringar, effektivitet med mera minska. Det skulle sannolikt vara positivt ur ett likvärdighetsperspektiv. Den statliga huvudmannen skulle då kunna

<sup>30</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

styra sin verksamhet för likvärdig tillgång till utbildning av hög kvalitet i hela landet. Det blir därmed också tydligare vad statens ansvar är.

Samtidigt bör det framhållas att ett statligt huvudmannaskap inte med automatik skulle innebära ökad likvärdighet. Den statliga huvudmannen skulle bli mycket stor och kräva en organisation med flera nivåer. Det kan inte uteslutas att det även i en sådan organisation för de offentliga skolorna skulle uppstå skillnader över landet.

Dessutom skulle de enskilda huvudmännen och fristående skolorna finnas kvar även i ett statligt system. Därmed skulle dagens asymmetri i skolsystemet som helhet kvarstå och kanske till och med förstärkas vid ett fullgånget förstatligande eftersom det då skulle finnas en enda stor offentlig huvudman med tusentals skolor (staten) och cirka 800 enskilda huvudmän varav merparten är små och driver en eller två skolor. Problemet att många huvudmän är små och har varierande kapacitet att bedriva skolverksamhet skulle alltså kvarstå. Därmed skulle det vara svårt att komma åt likvärdigheten i hela skolsystemet även med ett fullgånget förstatligande. För komvux däremot skulle det i stället för dagens 290 kommunala huvudmän bara finnas en statlig huvudman i alternativ 1, vilket bör kunna ge bättre förutsättningar för likvärdighet.

Som vi nämnt ovan är ett ändrat huvudmannaskap endast en del i ett förstärkt statligt ansvar för skolan även vid ett fullgånget förstatligande. Det stärkta statliga systemansvaret (inklusive resursfördelningen) är en central del, såväl i det första som i det andra alternativet. Hur systemansvaret kan bidra till ökad likvärdighet, högre kvalitet och större attraktionskraft för läraryrket diskuteras ovan och dessutom närmare i kapitel 18.

De ytterligare fördelar som själva huvudmannaskapet skulle kunna medföra behöver vägas mot hur stort och komplext det skulle vara för staten att ta över huvudmannaskapet från kommunerna. Ett fullgånget förstatligande skulle vara en mycket drastisk förändring. Det skulle innebära omfattande förändringar för hela kommunsektorn eftersom kommunernas ansvar skulle minska kraftigt. Det skulle också påverka hela statsförvaltningen eftersom den skulle öka med i storleksordningen 185 000 till 200 000 årsarbetskrafter. Till det kommer behovet av en omfattande överföring av resurser, inklusive lokaler, från kommunerna till staten.

Mot denna bakgrund är vår samlade bedömning att ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap, i förhållande till syftet att skapa förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet, är en mindre proportionerlig förändring än alternativet med ett stärkt statligt systemansvar. Vi bedömer att många positiva effekter som kan uppnås med ett fullgånget förstatligande även kan uppnås genom ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap, samtidigt som det alternativet innebär en mindre genomgripande förändring än ett fullgånget förstatligande.

### 20.13 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Ett stärkt statligt ansvarstagande syftar i slutändan till en ökad likvärdighet och förbättrade kunskapsresultat. Jämlikhetskommissionen bedömer i sitt betänkande att till de kollektiva nyttigheter som utbildningssystemet producerar hör bland annat en bättre fungerande demokrati, en starkare tillit i samhället, högre ekonomisk tillväxt, lägre korruption och mer allmänt minskad brottslighet.<sup>31</sup> Utredningen om kommuner mot brott konstaterar att misslyckanden i skolan är en stark riskfaktor för framtida kriminalitet. Att elever får bättre möjligheter att lyckas i sina studier är därför av avgörande betydelse och i sig en brottsförebyggande faktor.<sup>32</sup> Om det statliga ansvarstagandet leder till ökad likvärdighet och förbättrade resultat bör det därmed kunna bidra till minskad brottslighet.

Det är dock en lång väg mellan en systemreform som den vi utreder och hur kunskapsresultaten för olika elever och grupper av elever verkligen kommer att påverkas. Det är därför inte möjligt att göra några närmare beräkningar av vilken effekt en sådan reform skulle kunna få på brottsligheten.

När det gäller det brottsförebyggande arbetet kan det både förenklas och försvåras av ett statligt huvudmannaskap. Det kan förenklas genom att staten skulle förfoga över ansvaret för polisen och skolan vilket skulle kunna förenkla samverkan. Men det skulle också kunna försvåras om samverkan inom kommunerna, till exempel mellan skolan och socialtjänsten försvåras. I avsnitt 20.8 beskriver vi samverkan närmare.

---

<sup>31</sup> SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*.

<sup>32</sup> SOU 2021:49 *Kommuner mot brott*.

Det brottsförebyggande arbetet och samverkan mellan socialtjänst, polis och skola måste dock redan i dag fungera oberoende av om eleven går i en kommunal eller fristående skola. Det blir därför enligt vår bedömning ingen avgörande skillnad om huvudmannen för de offentliga skolorna är staten eller kommunerna. Vi bedömer därmed sammantaget att konsekvenserna av ett stärkt statligt ansvar för skolan både när det gäller brottsligheten och det förebyggande arbetet är begränsade, men positiva.

## **20.14 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet**

Utredningen bedömer att två nya skolmyndigheter bör bildas vid ett fullgånget förstatligande. Som nämns ovan ska dessa i huvudsak utföra uppgifter som i dag utförs av anställda inom kommunerna och inom de befintliga skolmyndigheterna. Det handlar alltså inte om någon ökning av antalet sysselsatta inom offentlig sektor totalt.

Däremot bedömer vi att fler statligt anställda än i dag kommer att arbeta regionalt och lokalt eftersom skolmyndigheterna sannolikt kommer att ha stora delar av sin personal på regionala och lokala kontor. Det handlar till största delen om anställda som arbetar med driften av de offentliga skolorna. Men de skulle också arbeta med andra uppgifter som kvalitetsdialogerna samt planering och dimensionering.

Den regionala närvaron för den systemansvariga myndigheten kommer sannolikt, i och med det utökade ansvaret, att omfatta fler anställda än de som i dag arbetar vid de regionala kontoren på Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten samt de som kommer att arbeta inom Skolverkets regionala organisation när den är fullt utbyggd. Vi bedömer därmed att den statliga närvaron i landet kommer att öka när den systemansvariga myndigheten bildas. När det gäller myndigheten med huvudmannaansvar handlar det om att offentliganställda byter arbetsgivare från kommuner och regioner till staten vilket också ökar den statliga närvaron i hela landet.

En del av syftet med ett fullgånget förstatligande är att staten tar ansvar för att säkerställa ett likvärdigt och tillfredsställande utbud av utbildning i hela landet. Tillgången till offentlig service (skola) av hög kvalitet bedöms därmed öka och bli mer likvärdig.

## **20.15 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags**

Av kapitel 4 framgår att det läsåret 2020/2021 fanns 822 fristående grundskolor och 449 fristående gymnasieskolor. De flesta enskilda huvudmän driver bara en skola. Av de 581 enskilda huvudmän som under läsåret 2019/2020 hade elever i någon av årskurserna F–9 var det 513 huvudmän som bara hade en skolenhet (88 procent).

Fristående skolor är ofta små. Av de 822 fristående grundskolorna läsåret 2020/2021 hade 297 skolor färre än 100 elever. Det motsvarade över en tredjedel av alla fristående grundskolor. Färre än var tionde skola hade 500 elever eller fler. Bland de fristående gymnasieskolorna hade 238 skolor, motsvarande lite fler än hälften av skolorna, färre än 200 elever. De flesta fristående skolor drivs i dag som aktiebolag. Bland gymnasieskolorna är det den helt dominerande formen.

Det finns flera delar i det stärkta statliga ansvarstagandet, oavsett om det omfattar ändrat huvudmannaskap eller inte, som enligt vår bedömning skulle ge bättre förutsättningar särskilt för små företag som sannolikt har begränsade administrativa resurser. Bland dessa kan nämnas kapacitetshöjande stöd till samtliga huvudmän, att staten fördelar resurser direkt till de enskilda huvudmännen vilket förenklar deras hantering, att staten bör samordna it-system med mera. I övrigt bedömer vi inte att ett fullgånget förstatligande specifikt påverkar små företags förutsättningar i förhållande till större. Den ändrade finansiering som utredningen beskriver i kapitel 13 påverkar dock företag som bedriver skola, såväl små som stora. Ekonomiska konsekvenser av detta beskrivs i avsnitt 20.10.

## **20.16 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och utifrån det jämställdhetspolitiska delmålet jämställd utbildning**

Det framgår av utredningens direktiv att förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet, där ett delmål är jämställd utbildning. Det finns könsmässiga skillnader när det gäller såväl resultat och deltagande i skolan som de som arbetar där.

I grundskolan var 85,3 procent av pojkarna och 87,2 procent av flickorna behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram våren 2021. Flickorna hade i genomsnitt ett högre meritvärde än pojkarna oavsett om meritvärdet baserades på betyg i 16 eller 17 ämnen. Våren 2021 hade flickorna i genomsnitt 235,4 poäng (16 ämnen) respektive 244,4 poäng (17 ämnen) och pojkarna hade i genomsnitt 212,9 poäng (16 ämnen) respektive 220,3 poäng (17 ämnen).<sup>33</sup>

I gymnasieskolan var andelen kvinnor som tog examen från nationella program 81,8 procent jämfört med 77,5 procent för männen examensåret 2021. På de högskoleförberedande programmen var det 84,3 procent av kvinnorna jämfört med 78,9 procent av männen som uppnådde examen efter tre år. På yrkesprogrammen är det tvärtom männen som i något högre utsträckning, 75,2 procent, uppnådde examen jämfört med kvinnorna, 74,6 procent. Kvinnor har generellt bättre studieresultat än män. Våren 2021 var den genomsnittliga betygs-poängen för kvinnor som slutförde gymnasieskolan på nationella program 15,2 och för männen 13,8.<sup>34</sup>

Även i komvux finns skillnader i resultat mellan kvinnor och män. Kvinnorna har i genomsnitt högre betyg inom både komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå och i sfi.<sup>35</sup>

Även val av program i gymnasieskolan skiljer sig åt mellan könen.<sup>36</sup> Kvinnor sökte sig i större utsträckning till högskoleförberedande program (69 procent) jämfört med män (58 procent). Samhällsvetenskapsprogrammet var det vanligaste förstahandsvalet för kvinnor, följt av ekonomiprogrammet. För män var ekonomiprogrammet det vanligaste förstahandsvalet följt av teknikprogrammet. Vård- och omsorgsprogrammet var det vanligaste yrkesprogrammet att söka i första hand för kvinnor medan el- och energiprogrammet var vanligast för män.

Skolan är en kvinnodominerad arbetsplats. Ett exempel är hur könsfördelningen ser ut bland lärare.<sup>37</sup> Det ser dock olika ut inom skolväsendet. Kvinnorna är i majoritet bland lärarna i samtliga skolformer, med undantag för gymnasieskolan där könsfördelningen bland lärarna totalt sett är jämn. Andelen kvinnliga lärare tenderar att vara större ju yngre elever som skolformerna riktar sig till. I förskoleklassen är 93 procent av lärarna kvinnor, medan motsvarande andel bland lärarna

<sup>33</sup> Skolverket (2021): *Slutbetyg i grundskolan våren 2021*.

<sup>34</sup> Skolverket (2021): *Betyg- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021*.

<sup>35</sup> Skolverket (2022): *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2021*.

<sup>36</sup> Skolverket (2021): *Sökande och antagna till gymnasieskolan läsåret 2021/22*.

<sup>37</sup> Skolverket (2021): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21*.



i gymnasieskolan är 52 procent. Det finns även en ämnesdimension. I gymnasieskolan är könsfördelningen som nämns ovan totalt sett jämn, men det finns stora skillnader mellan ämnena. I fysik och teknik är andelen män högre än 70 procent medan andelen kvinnor i svenska, svenska som andraspråk och moderna språk är högre än 70 procent.

Som vi nämnt tidigare är ett stärkt statligt ansvarstagande en systemreform som kan påverka faktorer som likvärdighet och studieresultat indirekt och på lång sikt. Därför är det svårt att med säkerhet säga om reformen kan bidra till ökad jämställdhet eller inte. En sådan förändring syftar inte heller direkt till att utjämna skillnader mellan könen och utöka jämställdheten. Den syftar dock till att öka likvärdigheten, bland annat genom stärkt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan. Vi bedömer att en sådan resursfördelning, där medel i större utsträckning än i dag fördelas utifrån elevernas förutsättningar, kan bidra till att minska skillnaderna mellan könen när det gäller studieresultat. En annan viktig del i våra bedömningar är att de syftar till att öka läraryrkets attraktivitet vilket kan locka fler män till yrket och minska könsskillnaderna i olika lärargrupper.

## 20.17 Konsekvenser för möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. I dag skiljer sig kunskapsresultaten mellan elever med svensk och utländsk bakgrund. Vårterminen 2021 var exempelvis andelen behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram 90,8 procent för elever med svensk bakgrund, 85,6 procent för elever med utländsk bakgrund födda i Sverige, 85,4 procent för elever som invandrat före skolstart och 33,9 procent för nyinvandrade. Elever födda i Sverige hade också högre meritvärde än invandrade elever.<sup>38</sup> Dessutom hade elever med svensk bakgrund högre genomsnittlig betygspoäng i gymnasieskolan (14,8) än elever med utländsk bakgrund (13,6).<sup>39</sup>

Utredningens bedömningar syftar till att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten, bland annat genom ett förändrat system för att fördela resurser så att de i större utsträckning anpassas till elever-

---

<sup>38</sup> Skolverket (2021): *Slutbetyg i grundskolan våren 2021*.

<sup>39</sup> Skolverket (2021) *Betyg- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021*.

nas behov och förutsättningar. Det bör ge bättre förutsättningar för att skillnaderna mellan elever med svensk och utländsk bakgrund ska kunna minska. Vi ser dock inga möjligheter att precisera eller beräkna eventuella effekter.

## **20.18 Konsekvenser utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt principen om ickediskriminering**

Det framgår av utredningens direktiv att vi ska redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt principen om ickediskriminering.

### **20.18.1 Konsekvenser utifrån ett barnrätts- och ungdomsperspektiv samt utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)**

Var och ens rätt till utbildning är som framgår av kapitel 2 en del av utredningens utgångspunkter. Stärkt statligt ansvarstagande syftar i förlängningen till höjda kunskapsresultat och ökad likvärdighet inom skolväsendet. Det bör bland annat ske genom kapacitetshöjande stöd till alla huvudmän oavsett om de är offentliga eller enskilda. Stärkt statligt ansvarstagande kan därför bidra till bättre möjligheter för att elever ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd. Ett ökat statligt ansvarstagande syftar också till att säkerställa lika tillgång till utbildning över landet. Vi lämnar inga bedömningar som direkt påverkar barns eller elevers rätt till inflytande, rätt till utbildning eller annat som omfattas av ett barnrätts- och ungdomsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Barn och ungdomar kan i dag också utöva sitt inflytande via den lokala demokratin i kommuner och regioner. Konsekvenser för den kommunala demokratin och självstyrelsen beskrivs närmare i avsnitt 20.12.

### **20.18.2 Konsekvenser utifrån ett funktionshinderperspektiv och utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning**

Det stärkta statliga ansvaret för skolan som utredningen beskriver innebär inte specifikt förändringar som rör utbildning för personer med funktionsnedsättning. Elevers rätt till extra anpassningar och särskilt stöd påverkas inte heller. Ett stärkt statligt ansvar syftar dock till att öka likvärdigheten, bland annat genom en enhetlig och kompensatorisk resursfördelning, och till att stärka kapaciteten hos samtliga huvudmän. Vi bedömer att det i någon mån kan öka förutsättningarna för att elever med funktionsnedsättning får en utbildning av hög kvalitet oavsett vilken skola de går i.

Vi bedömer vidare att det ska ingå i det statliga systemansvaret att utreda och besluta om placering i grundsärskola och gymnasiesärskola. Det bör kunna öka kvaliteten och rättssäkerheten i dessa processer. Därmed kan risken för att barn och unga placeras i fel skolform minska.

Vi bedömer också att beslut om tilläggsbelopp bör centraliseras bland annat i syfte att öka rättssäkerheten och kvaliteten i beslutsfattandet vilket bör vara positivt för personer med funktionsnedsättning. Att inordna Specialpedagogiska skolmyndighetens rådgivande verksamhet i en ny sammanhållen skolmyndighet kan också ge förutsättningar för att stödet når fler skolor och verksamheter som har elever med funktionsnedsättning.

Vid ett fullgånget förstatligande skulle föräldrar till elever i offentliga skolor främst ha kontakt med myndigheten med huvudmannaansvar. Företrädare för funktionshinderorganisationer har i dialog med utredningen fört fram att behovet av nära kontakt mellan skola och hem är särskilt påtagligt för föräldrar till barn med funktionsnedsättning. Myndigheten med huvudmannaansvar behöver organiseras så att den kan hantera samverkan med elever och deras vårdnadshavare. Som nämnts tidigare blir det också en fråga att utreda om och hur det kan ges utrymme och möjlighet till inflytande över utbildningen på lokal nivå även vid ett eventuellt statligt huvudmannaskap. Dessa företrädare har också fört fram att samverkan mellan skolan och kommunala verksamheter är viktig. En sådan skulle kunna försvåras när kommuner inte längre är huvudmän för skolan och ansvariga för andra viktiga verksamheter som LSS och skolskjuts. Vi

ser också att det kan finnas en sådan risk. Samtidigt är ett stärkt statligt ansvar ett sätt att höja kapaciteten hos huvudmannen för de offentliga skolorna och komvux. Staten kan därmed säkerställa att det finns kapacitet för samverkan på lokal nivå inom myndigheten med huvudmannans ansvar.

Vi har i kontakter med företrädare för funktionshinderorganisationer erfarit att det finns en uppfattning att elever ibland skrivs in för sent i specialskolan, vilket gör att de får svårt att nå målen med utbildningen. Ett samlat statligt huvudmannaskap för de offentliga grundskolorna och specialskolan skulle kunna ge förbättrade möjligheter att tidigt ge elever (i de offentliga skolorna) tillgång till undervisningen i specialskolan.

### **20.18.3 Konsekvenser utifrån principen om ickediskriminering**

Utredningen lämnar inga förslag som specifikt syftar till att minska diskriminering. Vi bedömer dock bland annat att vissa beslut som rör enskilda som placering i grundsärskola och gymnasiesärskola samt beslut om tilläggsbelopp ska flyttas från elevens hemkommun till en nybildad statlig myndighet. Det ger, enligt vår uppfattning, förutsättningar för en mer rättssäker hantering än i dag, vilket i sin tur minskar risken för diskriminering.

### **20.19 Konsekvenser för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen**

Utredningens bedömningar har inte några konsekvenser för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

### **20.20 Konsekvenser för tidpunkten för ikraftträdande och behovet av speciella informationsinsatser**

Detta betänkande är ett första steg i en eventuell process för ett fullgånget förstatligande eller ett stärkt statligt ansvar utan ändrat huvudmannaskap. Vårt uppdrag har varit att ta fram ett beslutsunderlag. När detta betänkande är lämnat behövs ytterligare utredning i ett antal delar innan något av alternativen skulle kunna genomföras. Ut-

redningens bedömningar om genomförandet av reformerna beskrivs närmare i kapitel 19. Reformerna kan genomföras helt eller delvis. De kan också införas stegvis, exempelvis genom att börja med gymnasieskolan eller någon annan skolform. Dessa delar eller steg är väldigt olika omfattande och kan därmed förväntas ta väldigt olika lång tid. Det finns till exempel delar i ett stärkt statligt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser som skulle kunna genomföras relativt snabbt. Ett förstatligande av en skolform däremot är en reform som skulle ta mycket längre tid. Ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör kunna införas inom en tjugoårsperiod. Ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör kunna införas inom en tioårsperiod. Vi bedömer också att en strategi för implementering av reformerna bör tas fram. En sådan strategi behöver bygga på långsiktiga politiska beslut om skolsystemets utveckling, för att vara hållbar. Under ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör det finnas en särskilt inrättad förändringsorganisation.



## DEL 7

### Referenser och bilagor





# Referenser

- Academedi: *Årsredovisning 19/20*.
- Academedi (2021): *Kvalitetsrapport 2020/21*.
- Alatalo, Tarja, Hansson, Åse & Johansson, Stefan (2021): *Teachers' academic achievement: evidence from Swedish longitudinal register data*. European Journal of Teacher Education.
- Almega Utbildningsföretagen (2022): *Yrkesutbildningen i Sverige*.
- Anderson, Lotta (2020): Schooling for Pupils with Autism Spectrum Disorder: Parents' Perspectives. *Journal of Autism and Developmental Disorders* (2020) 50:4356-4366.
- Andersson, Per & Muhrman, Karolina (2021): Marketisation of adult education in Sweden. *Journal of Adult and Continuing Education* 2021, Vol. 0(0).
- Angelov, Nikolay & Edmark, Karin (2016): *När skolan själv får välja – om friskolornas etableringsmönster*. (IFAU 2016:14).
- Arbetsförmedlingen (2018): *Behov av utveckling för att motverka önskad överlappning mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux*. Dnr Af-2018/0039 5057.
- Arbetsförmedlingen (2018): *Flaskhalsar vid övergång till reguljär utbildning*. Arbetsförmedlingen analys 2018:6. Dnr Af-2018/0038 4714.
- Arbetsförmedlingen och Skolverket (2021): *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning*.
- Arbetsförmedlingen, Svenska ESF-rådet, Skolverket, Universitetskanslersämbetet, Tillväxtverket, Myndigheten för yrkeshögskolan och Folkbildningsrådet (2021): *Lärcentra för kompetensförsörjning och livslångt lärande – Behovsinventering och analys. Redovisning av uppdrag inom myndighetssamverkan för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. Dnr Skolverket 2022:212–1.

- Arbetsförmedlingen (2021): *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete – Återrapport.*
- Arbetsgivarverket, OFR/S,P,O, Saco-S och Seko (2013): *Huvudavtal.*
- Arbetsgivarverket m.fl. (2014): *Avtal om omställning.*
- Arbetsgivarverket, Saco-S och Seko (2016): *Pensionsavtal för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet 2016 (PA 16).*
- Arbetsgivarverket (2018): *Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S i lydelse från och med 2013-06-01 med ändringar och tillägg till och med 2021-08-03.*
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016): *Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Dags för större lönespridning?*
- Arbetsmiljöverket (2017): *Projektrapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016. Rapport 2017:1.*
- Arbetsmiljöverket (2019): *Hot och våld inom grund- och gymnasieskola. Korta arbetsskadefakta Nr 4/2019.*
- Arbetsmiljöverket (2021): *Arbetsorsakade besvär 2020 Work-Related Disorders 2020. Arbetsmiljöstatistik. Rapport 2021:3.*
- Arbetsmiljöverket (2022): *Arbetsmiljöansvar i skolan.*  
[www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsgivarens-ansvar-for-arbetsmiljon/arbetsmiljoansvar-i-skolan/](http://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsgivarens-ansvar-for-arbetsmiljon/arbetsmiljoansvar-i-skolan/)  
(hämtad 2022-07-01).
- Arena för Tillväxt och Sweco (2018): *Sveriges nya geografi 2018.*
- Autism- och Aspergerförbundet (2020): *Medlemsundersökning om skolan 2020 – uppdaterad rapport.*
- Baltzer, Charlotte (2020): *Lärarlegitimation som facklig professionsstrategi. En analys av den svenska legitimationsreformen som argument för lärares (re)professionalisering. Avhandling från Åbo akademi.*
- Berg, Gunnar, Andersson, Fia, Bostedt, Göran & Perselli, Jan (2014): *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum. Bilaga 3 till SOU 2014:5 Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*
- Bertilsson, Emil (2014): *Skollärare. Rekrytering till utbildning och yrke 1977–2009. Avhandling från Uppsala universitet.*
- Bet. 1984/85:UbU16, rskr. 1984/85:234.

- Bet. 2021/22:UbU1 *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, rskr. 2021/22:46.
- Bjursell, Cecilia, Chaib, Christina, Falkner, Carin & Ludvigsson, Ann (2015): *Kvalitetsarbete i vuxenutbildning*. En rapport från ENCELL (Nationellt Centrum för livslångt lärande). Rapport 1:2015.
- Blanchenay, Patrick, Burns, Tracey & Köster, Florian (2014): *Shifting Responsibilities – 20 Years of Education Devolution in Sweden: A Governing Complex Education Systems Case Study*. OECD Education Working Papers No. 104.
- Boverket (2017): *Skolans nya plats i staden*. Rapport 2017:16.
- Brante, Thomas, Johnsson, Eva, Olofsson, Gunnar & Svensson, Lennart (2015): *Professionerna i kunskapssamhället. En jämförande studie av svenska professioner*. Liber.
- Brottsförebyggande rådet. *Sociala insatsgrupper (SIG) och SSPF*. <https://bra.se/sig-sspf> (hämtad 2022-08-16).
- Carlbaum, Sara, Hult, Agneta, Lindgren, Joakim, Novak, Judit, Rönnberg, Linda & Segerholm, Christina (2014): Skolinspektion som styrning. *Utbildning & Demokrati* 2014, vol. 23, nr 1, s. 5–20.
- CSN (2022): Förslag om ett nytt omställningsstudiestöd. [www.csn.se](http://www.csn.se) (hämtad 2022-05-13).
- Dagens Nyheter* 2014-12-27: DN Debatt. "Skolledarna vill att staten tar större ansvar för skolan". [www.dn.se/debatt/skolledarna-vill-att-staten-tar-storre-ansvar-for-skolan/](http://www.dn.se/debatt/skolledarna-vill-att-staten-tar-storre-ansvar-for-skolan/) (hämtad 2022-02-15).
- Dagens Nyheter* 2020-08-26: DN Debatt. "Nu kräver vi att staten tar huvudansvaret för skolan". [www.dn.se/debatt/nu-kraver-vi-att-staten-tar-huvudansvaret-for-skolan/](http://www.dn.se/debatt/nu-kraver-vi-att-staten-tar-huvudansvaret-for-skolan/) (hämtad 2022-02-15).
- Dagens Nyheter* 2021-05-27: "Kritiserade hyresupplägg på frammarsch i kommunerna". [www.dn.se/ekonomi/kritiserade-hyresupplagg-pa-frammarsch-i-kommunerna/](http://www.dn.se/ekonomi/kritiserade-hyresupplagg-pa-frammarsch-i-kommunerna/) (hämtad 2022-02-18).
- Dagens Nyheter* 2021-07-02: "Nya ägarna av Engelska skolan godkända – efter åtta månader". [www.dn.se/sverige/nya-agarna-av-engelska-skolan-godkanda-efter-atta-manader/](http://www.dn.se/sverige/nya-agarna-av-engelska-skolan-godkanda-efter-atta-manader/) (hämtad 2022-02-18).

- Dagens Nyheter* 2022-01-09 Susanne Nyström: "Skolor kan inte kräva ambitiösa föräldrar och barn". Ledare. Tillgänglig på [www.dn.se/ledare/susanne-nystrom-skolor-kan-inte-krava-ambitiosa-barn-och-engagerade-foraldrar/](http://www.dn.se/ledare/susanne-nystrom-skolor-kan-inte-krava-ambitiosa-barn-och-engagerade-foraldrar/) (hämtad 2022-05-27).
- Dagens Nyheter* 2022-05-19: DN Debatt. "Skollagen fungerar inte för funktionsnedsatta elever". [www.dn.se/debatt/skollagen-fungerar-inte-for-funktionsnedsatta-elever/](http://www.dn.se/debatt/skollagen-fungerar-inte-for-funktionsnedsatta-elever/) (hämtad 2022-05-24).
- Dagens Samhälle* 2017-05-17: "Starkt samband mellan resurser och snällbetyg" [www.dagenssamhalle.se/samhalle-och-valfard/skola/starkt-samband-mellan-resurser-och-snallbetyg](http://www.dagenssamhalle.se/samhalle-och-valfard/skola/starkt-samband-mellan-resurser-och-snallbetyg) (hämtad 2022-02-18).
- Dagens Samhälle* 2020-01-30: "Kommunerna med för många skolor – hela listan". [www.dagenssamhalle.se/offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/kommunerna-som-har-for-manga-skolor-hela-listan](http://www.dagenssamhalle.se/offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/kommunerna-som-har-for-manga-skolor-hela-listan) (hämtad 2022-08-17).
- Dagens Samhälle* 2022-01-26: Debatt. "Skolledare: Staten måste ta över finansieringen av skolan". [www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/skolledare-staten-maste-ta-over-finansieringen-av-skolan/](http://www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/skolledare-staten-maste-ta-over-finansieringen-av-skolan/) (hämtad 2022-02-15).
- Dahlstedt, Magnus & Foultier, Christophe (2018): Skolan och trygghetsfostran – viljan att förebygga. I: Dahlstedt, Magnus (red): *Förortsdrömmar – Ungdomar, utanförskap och viljan till inkludering*. Linköping Studies in Social Work and Welfare 2018:3.
- Delegationen för unga och nyanlända till arbete (2019): *INUK – automatisk uppföljning av samverkan*. Webbtext. [www.dua.se/lokala-overenskommelser/uppfoljning/inuk-automatisk-uppfoljning-av-samverkan](http://www.dua.se/lokala-overenskommelser/uppfoljning/inuk-automatisk-uppfoljning-av-samverkan) (hämtad 2022-05-04).
- Delegationen för unga och nyanlända till arbete: *Årsrapport 2021*. Dir. 2006:3 *Offentliga bidrag till fristående skolor*.
- Dir. 2020:140 *Förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan*.
- Dir. 2021:89 *En långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet*.

- Dir. 2022:10 *Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen (U 2021:04).*
- Dir. 2022:11 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett statligt huvudmannaskap för skolan (U 2020:07).*
- Dir. 2022:36 *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning.*
- Dir. 2022:73 *Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet.*
- Dir. 2022:84 *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna.*
- Dir. 2022:102 *En skola utan vinstintresse.*
- DsU 1987:1 *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.*
- Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna.*
- Ds 2013:23 *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner.*
- Ds 2013:50 *Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram.*
- Ds 2021:18 *Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden.*
- E-hälsomyndigheten (2022): *Sammanhållen journalföring. Möjligheter till digital informationsförsörjning på hälsodataområdet. Slutrapportering av uppdraget att föreslå hur sammanhållen journalföring kan nyttjas i större utsträckning. S2021/03119 (delvis).*
- Ekonomistyrningsverket (2016): *Vägledning – Verksamhetslogik. ESV 2016:31.*
- Eurostat (2018): *Public expenditure on education by education level and programme orientation – as % of GDP. (Online data code: EDUC\_UOE\_FINE06).*
- Fejes, Andreas & Holmqvist, Diana (2019): *Komvux som marknad. I: Dahlstedt, Magnus & Fejes, Andreas (red.). Skolan, marknaden och framtiden. Studentlitteratur.*
- Fejes, Andreas (2019): *Redo för komvux? Hur förbereder ämneslärarprogrammen och yrkeslärarprogrammen studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning? Studier av vuxenutbildning och folkbildning, Nr 10. Linköpings universitet.*

- Fejes, Andreas, Andersson, Per, Holmqvist, Diana & Muhrman, Karolina (2021): Komvux som marknad. I: Fejes, Andreas, Muhrman, Karolina & Nyström, Sofia (red.). *Om vuxenutbildning och vuxnas studier – en grundbok*. Studentlitteratur.
- Fogelholm, Petra, de Fine Licht, Jenny & Esaiasson, Peter (2019): *När beslutet fattats – en studie av kommuners hantering av skolnedläggningar*. Förvaltningshögskolans rapporter nummer 150.
- Forsberg, Eva, Nestor, Bo & Svedberg, Lars (2014): Epilog. I: Svedberg, Lars (red.). *Rektorn, skolchefen och resultaten. Mellan profession och politik*. Gleerups.
- Forte (2020): *Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt*.
- Fredriksson, Anders (2010): *Marknaden och lärarna. Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Göteborgs universitet.
- Friskolornas riksförbund (2020): *Friskolornas riksförbunds yttrande över betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU 2020:33).
- Friskolornas riksförbund (2022): *Friskolornas riksförbunds yttrande över Skolverkets förslag till föreskrifter om vissa belopp för elever vid fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor (riksprislistan), internationella skolor samt ersättning för visst stöd på introduktionsprogram avseende 2022*.
- Friskolornas riksförbund (2022): *Välkommen granskning av skolpengssystemet*. [www.friskola.se/2022/02/01/valkommen-granskning-av-skolpengssystemet](http://www.friskola.se/2022/02/01/valkommen-granskning-av-skolpengssystemet) (hämtad 2022-08-23).
- Groth, Johan & Hultin, Jörgen (2016): *IT-stöd för lärarnas administrativa arbete*. Bilaga 2 till Skolverket (2016): *Redovisning av uppdraget om att föreslå nationella IT-strategier för skolväsendet*. Dnr U2015/04666/S.
- Grönqvist, Erik och Vlachos, Jonas (2008): *Hur lärares förmågor påverkar elevers studieresultat*. Rapport 2008:25.
- Gustafsson, Jan-Eric, Cliffordson, Christina & Erickson, Gudrun (2014): *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter*. SNS förlag.
- Gustafsson, Jan-Eric, Sörlin, Sverker & Vlachos, Jonas (2016): *Policyidéer för svensk skola*. SNS Förlag.

- Gustafsson, Jan-Eric & Yang Hansen, Kajsa (2018): Changes in the Impact of Family Education on Student Educational Achievement in Sweden 1988–2014. I: *Scandinavian Journal of Educational Research*, 2018, VOL. 62, NO. 5, 719–736.
- Göteborgs-Posten 2020-11-24: Debatt. ”En likvärdig skola kräver att staten tar över ansvaret”. [www.gp.se/debatt/en-likvardig-skola-kraver-att-staten-tar-over-ansvaret-1.37523722](http://www.gp.se/debatt/en-likvardig-skola-kraver-att-staten-tar-over-ansvaret-1.37523722) (hämtad 2022-02-15).
- Göteborgs Stad (2016): *Utredning av skolverksamheten inom ramen för stadsdelsnämndernas ansvar*. Stadsledningskontoret, dnr 1111/15.
- Göteborgs Stad (2020): *Yttrande över remiss ”Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning” (U2020/03826/GV)*. Dnr 1085/20.
- Göteborgsregionen (2020): *Antagningspoäng och medelvärde*.
- Hansson, Åse & Gustafsson, Jan-Eric (2016): *Matchning mellan lärares utbildning och befattning i grundskolan: Utveckling och tillämpning av en modell för differentierad klassifikation av lärar-kompetens i Lärarregistret*. RIPS: Rapporter från Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, nr 10. Göteborgs universitet.
- Hansson, Åse & Gustafsson, Jan-Eric (2016): Pedagogisk segregation: Lärar-kompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv. I: *Pedagogisk Forskning i Sverige* årg. 21 nr 1–2 2016 ISSN 1401–6788.
- Hanushek, Eric A, Kain, John F. & Rivkin, Steven G. (2004): Disruption versus Tiebout Improvement: the costs and benefit of switching schools. I: *Journal of Public Economics* 88 (2004) 1721–1746.
- Hanushek, Eric & Woessman, Ludger (2010): *Education and Economic Growth*. Economics of Education (Amsterdam: Elsevier, 2010).
- Hartman, Laura (red.) (2011): *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS förlag.
- Heller Sahlgren, Gabriel & Jordahl, Henrik (2016): *Information – ett verktyg för bättre skolsystem*. SNS Förlag.

- Holmlund, Helena, Häggblom, Josefin, Lindahl, Erica, Martinson, Sara, Sjögren, Anna, Vikman, Ulrika & Öckert, Björn (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2014:25.
- Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2020): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2020:7.
- Holmqvist, Diana, Fejes, Andreas & Nylander, Erik. (2021). Auctioning out education: On exogenous privatisation through public procurement. I: *European Educational Research Journal*, 20(1).
- Holmqvist, Diana (2022): *Adult Education at Auction. On Tendering-Based Procurement and Valuation in Swedish Municipal Adult Education*. Linköpings Universitet.
- Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skol-utveckling. Forskning om skolförbättring och målpuppfyllelse*.
- IFAU (2010): *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknads-effekter: Vad säger forskningen?*
- IFAU (2010): *Leder skolkonkurrens till högre lärarlöner? – En studie av den svenska friskolereformen*. Rapport 2010:12.
- IFAU (2014): *Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden*. Rapport 2014:11.
- IFAU (2017): *Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35). Remissvar. 2017-09-01. Dnr 70/2017.
- IFAU (2018): *Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*. Rapport 2018:5.
- IFAU (2019): *Om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.* Remissvar. 2019-05-09. Dnr 77/2019.
- IFAU (2020): *Minskar lärarrörligheten och förbättras studie-resultaten av karriärstegsreformen?* Rapport 2020:3.
- IFAU (2021): *Lyfter Matematiklyftet matematikkunskaperna?* Rapport 2021:23.



- IFAU:s forskningssammanfattning om betygsinflation.  
[www.ifau.se/Press/Forskningssammanfattningar/Om-betygsinflation/](http://www.ifau.se/Press/Forskningssammanfattningar/Om-betygsinflation/) (hämtad 2022-02-18).
- Jarl, Maria (2012): *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*. Gleerups.
- Jarl, Maria, Blossing, Ulf & Andersson, Klas (2017): *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola*. Natur och kultur.
- Jarl, Maria & Pierre, Jon (red.) (2018): *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.
- Jarl, Maria, Kornhall, Per & Wahlström, Ninni (2020): *Tre rapporter om skolan. Bakgrundsrapport till Jämlikhetskommissionen*.
- Kommunal (2020): *Vem är orolig för ny teknik?*
- Kommuninvest (2021): *Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn?* Fokusrapport.
- Kommuninvest (2022): *Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – viktiga överväganden för offentliga aktörer*.
- Kornhall, Per & Bender, German (2018): *Ett söndrat land – Skolval och segregation i Sverige*. Arena idé.
- Kriminalvården (2022): *KOS 2021. Kriminalvård och statistik*.
- Kungliga biblioteket. *Bibliotek 2019. Offentligt finansierade bibliotek*. Sveriges officiella statistik.
- Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) (2020): *Fokus på lärarna i det svenska skolsystemet*. En kunskapsöversikt.
- Lagrådet. Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-03-21. *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor*.
- Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.
- Lagrådsremiss *Etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning*. Stockholm den 14 juli 2022.
- Larsson Taghizadeh, Jonas (2021): *Vilka effekter har skolnedläggningar på mottagande skolor?* IFAU rapport 2021:15.

- Lindqvist, Per, Ackesjö, Helena, Fonseca, Lars, Gardesten, Jens, Herrlin, Katarina, Nordänger, Ulla Karin, Klope, Eva & Johansson, Maria (2021): *(Lärar)avlastande yrkesgrupper – Var går gränserna? En studie om nya fördelningar av och förhandlingar om arbete i skolan*. En rapport från Forum för professionsforskning 2020:1. Linnéuniversitetet.
- Lindvall, Johannes (2021): *Sex hinder för politiska reformer*. SNS Analys 73, maj 2021.
- Livsmedelsverket (2013): *Bra mat i skolan. Råd för förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och fritidshem*. 1. rev. upplagan.
- Livsmedelsverket och Skolverket (2013): *Skolmåltiden – en viktig del av en bra skola*.
- Livsmedelsverket (2018): *Fakta om offentliga måltider 2018*.
- Livsmedelsverket (2019): *Nationella riktlinjer för måltider i skolan – Förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och fritidshem*.
- LO (2012): *LOs organisationsplan 2012. Antagen av LOs 27e ordinarie kongress*.
- Lundström, Ulf (2018): Lärares professionella autonomi under New Public Managementepoken. *Utbildning & Demokrati* 2018, vol. 27, nr 1, 33–59.
- Lunneblad, Johannes (2019): Utsatthetens mervärde. En studie av ”Skolan mitt i byn” i ett socialt utsatt område. *Sociologisk Forskning*, årgång 56, nr 1, s. 53–69.
- Läkartidningen* 2020-10-14. Debatt: ”Tydliga rutiner krävs inför mottagandet i sarskolan”.  
<https://lakartidningen.se/opinion/debatt/2020/10/tydliga-rutiner-kravs-infor-mottagande-i-sarskola/> (hämtad 2022-04-06).
- Läraryrket (2014): *Låt skolledare fokusera på att vara skolledare*.
- Läraryrket (2014): *Om din utbildningsverksamhet läggs ut på entreprenad*. [www.lararforbundet.se/artiklar/om-din-utbildningsverksamhet-laggs-ut](http://www.lararforbundet.se/artiklar/om-din-utbildningsverksamhet-laggs-ut) (hämtad 2022-02-22).
- Läraryrket (2017): *Den kommunala vuxenutbildningen – en ny chans på riktigt*.
- Läraryrket (2017): *Frånvarorapporten – 37 000 lärare är inte i skolan*.

- 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).
- Lärarförbundet (2019): *Dokumentationsbördan ett arbetsmiljöproblem för lärare*.
- Lärarförbundet (2019): *Stör- eller stödfunktion? En rapport om lärplattformar*.
- Lärarförbundet (2021): *När tryggheten brister – En rapport om lärares utsatthet för hot och våld inom grundskolans årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.
- Lärarnas Riksförbund (2008): *Vi vill ha världens bästa skola – En kartläggning av lärares, föräldrars och elevers syn på olika skolfrågor*.
- Lärarnas Riksförbund (2017): *Vägledning: En förutsättning för att lyckas i skolan och livet. 1 500 gymnasieelever om studie- och yrkesvägledningen de fick i grundskolan*.
- Lärarnas Riksförbund (2017): *Vägledning måste bli hela skolans ansvar. Så tycker vägledarna att studie- och yrkesvägledningen fungerar i praktiken*.
- Lärarnas Riksförbund (2020): *Lärarna om digitaliseringen*.
- Lärarnas Riksförbund 2020-05-14: *Lärarna kräver statlig skola. Behövs ett helhetsgrepp*. [www.lr.se/opinion--debatt/debattartiklar/2020/2020-05-14-lararna-kraver-statlig-skola](http://www.lr.se/opinion--debatt/debattartiklar/2020/2020-05-14-lararna-kraver-statlig-skola) (hämtad 2022-02-15).
- Lärarnas Riksförbund 2020-11-24: *En likvärdig skola kräver att staten tar över ansvaret. Lägg undan politiska särintressen för att stärka likvärdigheten*. [www.lr.se/opinion--debatt/debattartiklar/2020/2020-11-24-en-likvardig-skola-kraver-att-staten-tar-over-ansvaret](http://www.lr.se/opinion--debatt/debattartiklar/2020/2020-11-24-en-likvardig-skola-kraver-att-staten-tar-over-ansvaret) (hämtad 2022-02-15).
- Lärarnas Riksförbund 2020-12-09: *Därför behöver Sverige en bättre skolorganisation. Ett tydligare uppdrag och ökad frihet för lärarna gör yrket mer attraktivt*. [www.lr.se/opinion--debatt/sa-tycker-lararnas-riksforbund/den-svenska-skolan-maste-bli-mer-likvardig/darfor-behover-sverige-en-bättre-skolorganisation](http://www.lr.se/opinion--debatt/sa-tycker-lararnas-riksforbund/den-svenska-skolan-maste-bli-mer-likvardig/darfor-behover-sverige-en-bättre-skolorganisation) (hämtad 2022-02-15).

- Lärarnas Riksförbund 2021-05-11: *Modellen för en mer likvärdig skola. Vi vill ha ett modernt statligt huvudmannaskap för de skolor som i dag är kommunala*. [www.lr.se/opinion--debatt/sa-tycker-lararnas-riksforbund/den-svenska-skolan-maste-bli-mer-likvardig/modellen-for-mer-likvardig-skola-](http://www.lr.se/opinion--debatt/sa-tycker-lararnas-riksforbund/den-svenska-skolan-maste-bli-mer-likvardig/modellen-for-mer-likvardig-skola-) (hämtad 2022-02-15).
- Lärarnas Riksförbund (2021): *En ny facklig organisering av Sveriges lärare och skolledare. Analys och förslag från Organisationsutredningen*.
- Lärarnas Riksförbund (2021): *Fortbildning satt på undantag. En undersökning om glappet mellan lärarnas behov och de bristande förutsättningarna*.
- Lärarnas Riksförbund (2021): *Lärare på bristningsgränsen. Lärarnas Riksförbunds arbetsmiljöundersökning 2021*.
- Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund (2021): *Rektorernas olika förutsättningar. 700 högstadierektorer om en alltmer uppdelad skola*.
- Läromedelsförfattarna (2020): *Rätten till kunskap. En rapport om läromedelssituationen i Sverige*.
- Malmö stad (2020): *Remiss från Utbildningsdepartementet – Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (SOU 2020:33) U2020/03826/GV*. Yttrande. Dnr STK-2020-1013.
- Maxwell, Bill (2017): *Inspection and self-evaluation – alternative futures*. Keynote address to the general assembly of the standing international conference of inspectorates of education (SIC).
- Mellander, Charlotta & Bjerke, Lina (2017): *De ungas flykt till staden. I: Syssner, Josefina, Häggroth, Sören & Ramberg, Ulf (red). Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling*. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Molander, Per (2017): *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:1.
- Myndigheten för delaktighet (2021): *Uppföljning av kommuner 2021*.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2018): *Kartläggning av förekomst av yrkeshögskoleutbildningar som svarar mot behov av specialistkompetens inom välfärdssektorn eller mot behov av kompetens för arbete som bidrar till att avlasta andra yrkesgrupper inom välfärdssektorn m.m.*

- Mörk, Eva, Erlingsson, Gissur Ó & Persson, Lovisa (2019): *Kommunernas framtid. Konjunkturrådets rapport 2019*.
- Nacka kommun (2022): *Reglemente för kommunstyrelsen*. Dnr KFKS 2022/218. Nacka kommun (2020): *Reglemente för utbildningsnämnden*. Dnr FKS 2020/935.
- Nationella samordningsgruppen för ULF (2022): *Slutredovisning av försöksverksamhet med praktikinlärande forskning (ULF) 2017–2021*. Rapport sammanställd av Nationella samordningsgruppen för ULF.
- Nihlfors, Elisabet & Johansson, Olof (2013): *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. SNS förlag.
- Nihlfors, Elisabet & Johansson, Olof (red.) (2014): *Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy*. Gleerups förlag.
- Nihlfors, Elisabet & Johansson, Olof (2015): *När nationell policy möter lokala genomförandearnor. Rapport med fakta och kommentarer från ett VR-finansierat forskningsprojekt 2009–2015*.
- Nihlfors, Elisabet & Seven, Jabil (2020): *Skolchefer om effekter av ny lagstiftning*. Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier, Uppsala universitet.
- OECD (2011): *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Sweden*.
- OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*.
- OECD (2016): *Getting Skills Right Sweden*.
- OECD (2018): *Education at a Glance 2018. OECD indicators*.
- OECD (2018): *Teaching and Learning International Survey (Talis) 2018. Lärarenkät årskurs 7–9*.
- OECD (2019): *Chapter 5 Providing Opportunities for Continuous Development*. Tables. Talis 2018 Results (Volume I). [www.oecd-ilibrary.org/education/talis-2018-results-volume-i\\_1d0bc92a-en](http://www.oecd-ilibrary.org/education/talis-2018-results-volume-i_1d0bc92a-en) (hämtad 2022-02-22).
- OECD (2019): *OECD Economic Surveys. Sweden*.
- OECD (2019): *Talis 2018 Results (Volume I)*.
- OECD (2022): *Mending the Education Divide. Getting Strong Teachers to the Schools that Need them most*. Talis.

- OECD (2022): *Policy dialogues in focus for Sweden: International insights for school funding reform*. OECD Education Policy Perspectives, No. 52, OECD Publishing, Paris.
- OFR (2022): *Historik*. [www.ofr.se/om-oss/historik-2/](http://www.ofr.se/om-oss/historik-2/) (hämtad 2022-02-22).
- Pensionsmyndigheten (2021): *Pensionsordlista och Pensionsmyndighetens förkortningar*. [www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/pensionsordlista](http://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/pensionsordlista) (hämtad 2022-02-22).
- Persson, Roger, Leo, Ulf, Arvidsson, Inger, Nilsson, Kerstin, Österberg, Kai, Oudin, Anna & Håkansson, Carita (2021): *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*. Arbets- och miljömedicin Syd, rapport 4/2021.
- Plikt- och prövningsverket: *Årsredovisning 2021*.
- Polisen: *Årsredovisning 2015*.
- Pontoppidan, Maiken, Keilow, Maria, Dietrichson, Jens & Judith Solheim, Oddny (2018): Randomised controlled trials in Scandinavian educational research. *Educational Research*, 60:3, s. 311–335.
- Prop. 1950:232 *Lönereglering för lärarna vid de statsunderstödda privatläroverken, m.m.*
- Prop. 1957:61 *Riktlinjer för förfarandet vid tillsättning av vissa lärartjänster m.m.*
- Prop. 1961:180 *Översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.*
- Prop. 1962:54 *Reformering av den obligatoriska skolan m.m.*
- Prop. 1962:136 *Förslag till skollag m.m.* Prop. 1969:1 *Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1969/70, bilaga 10.*
- Prop. 1965:60 *Reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m.*
- Prop. 1977/78:85 *Nytt statsbidrag till grundskolan m.m.*
- Prop. 1980/81:107 *Den statliga skoladministrationen m.m.*  
Bet. 1980/81:UbU38, rskr. 1980/81:395.
- Prop. 1982/83:1 *Skolor med enskild huvudman m.m.*  
Bet. 1982/83:UbU10, rskr. 1982/83:63.

- Prop. 1983/84:118 *Fristående skolor på gymnasial nivå*.
- Prop. 1983/84:119 *Förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd*.
- Prop. 1984/85:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1985/86*. Bilaga 10.
- Prop. 1987/88:100, bilaga 10. Bet. 1987/88:UbU14, rskr. 1987/88:304.
- Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*. Bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95.
- Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*. Bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58.
- Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*. Bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.
- Prop. 1990/91:117 *En ny kommunallag*.
- Prop. 1991/92:44 *Riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m.* Bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107.
- Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*. Bet. 1991/92:UbU22.
- Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.* Bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345.
- Prop. 1992/93:37 *Ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m.* Bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123.
- Prop. 1992/93:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94*.
- Prop. 1994/95:102 *Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar*.
- Prop. 1995/96:200 *Fristående skolor m.m.* Bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:14.
- Prop. 1999/2000:81 *Forskning för framtiden – en ny organisation för forskningsfinansiering*. Bet. 1999/2000:UbU17.
- Prop. 1999/2000:135 *En förnyad lärarutbildning*. Bet. 2000/01:UbU3.
- Prop. 2001/02:35 *Fristående skolor*. Bet. 2001/02:UbU7, rskr. 2001/02:184.
- Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*. Bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.

- Prop. 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan.*
- Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor.*
- Prop. 2009/10:68 *Svenskundervisning för invandrare i folkhögskola.*  
Bet. 2009/10:UbU14, rskr. 2009/10:215.
- Prop. 2009/10:157 *Bidragsvillkor för fristående verksamheter.*  
Bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322.
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare.*
- Prop. 2011/12:144 *Senare tillämpning av vissa bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare och om särskild utbildning för vuxna.*
- Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*
- Prop. 2012/13:195 *Minskade krav på dokumentation i skolan.*
- Prop. 2013/14:112 *Villkor för fristående skolor m.m.*  
Bet. 2013/14:UbU22, rskr. 2013/14:357.
- Prop. 2013/14:148 *Vissa skollagsfrågor.*
- Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.*
- Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning.*
- Prop. 2016/17:1 *Förslag till statens budget för 2017. Utgiftsområde 16.*
- Prop. 2016/17:5 *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux.*
- Prop. 2017/18:158 *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.*
- Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan.* bet.2017/18:UbU27,  
rksr. 2017/18:310.
- Prop. 2019/20:11 *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting.*
- Prop. 2019/20:105 *Komvux för stärkt kompetensförsörjning.*
- Prop. 2019/20:127 *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad.*



- Prop. 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*
- Prop. 2020/21:141 *Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation.* Bet. 2020/21:KU31, rskr. 2020/21:290.
- Prop. 2020/21:152 *Vissa insatser för ökad lärarkompetens.*
- Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022.*
- Prop. 2021/22:36 *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper.* Bet. 2021/22:UbU7, rskr. 2021/22:156.
- Prop. 2021/22:45 *Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister.* Bet. 2021/22:UbU10, rskr. 2021/22:136.
- Prop. 2021/22:156 *Resursskolor och tilläggsbelopp för behov av särskilt stöd.* Bet. 2021/22:UbU31, rskr. 2021/22:340.
- Prop. 2021/22:157 *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning.* Bet. 2021/22:UbU29, rskr. 2021/22:397.
- Prop. 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval.* Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.
- Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.* Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.
- Prop. 2021/22:160. *Skolans arbete med trygghet och studiero.* Bet. 2021/22:UbU28, rskr. 2021/22:364.
- Prop. 2021/22:161 *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän.* Bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.
- Prop. 2021/22:176 *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden.*
- PWC (2022): *Hur påverkas friskolor av sänkt skolpeng?*
- Pålsson, Anne-Marie & Samuelsson, Per (2022): *Marknadsskolan. En rapport till Lärarnas Riksförbund.*
- Rapport från riksdagen 2012/13:RFR10 *Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan.*
- Regeringen (2011): *Uppdrag till Livsmedelsverket om näringsriktig skolmat samt skolmåltidens utformning.*  
Regeringsbeslut 2011-10-27. U2011/5949.

- Regeringen (2015): *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska*. 2015-06-04. U2015/3356/S.
- Regeringen (2015): *Uppdrag om samverkan för bästa skola*. 2015-06-04. U2015/3357/S.
- Regeringen (2015): *Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram*. 2015-07-09. U2013/02553/S. U2013/01285/S. U2015/00941/S. U2015/00299/S. U2015/03844/S.
- Regeringen (2017): *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet*. Bilaga till regeringsbeslut I:1, 2017-10-19. U2017/04119/S.
- Regeringen (2018): *Uppdrag att förstärka arbetet med arkitektur och gestaltad livsmiljö*. Regeringsbeslut 2018-04-05: N2018/02273/SPN, N2017/03879/SPN.
- Regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Digitaliseringsens möjligheter för att främja kunskapsutveckling och likvärdighet i skolväsendet. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner*. Bilaga till regeringsbeslut 2020-11-05, I:3.
- Regeringen (2021): *Riksrevisionens rapport om Pisaundersökningen Skr. 2018*. Regeringens skrivelse 2021/22:39.
- Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk om förstärkta insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med gällande riktlinjer i PISA 2022*. U2021/02549.
- Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.
- Regeringen 2022-05-18: *Stärkt beredskap för kris och krig*. [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/starkt-beredskap-for-kris-och-krig/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/starkt-beredskap-for-kris-och-krig/) (hämtad 2022-08-15).
- Regeringen 2022-05-25: *Ny gemensam regional indelning för statliga myndigheter*. [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/ny-gemensam-regional-indelning-for-statliga-myndigheter/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/ny-gemensam-regional-indelning-for-statliga-myndigheter/) (hämtad 2022-08-15).

- Regeringen (2022): *Uppdrag att fortsätta etableringen av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte*. Regeringsbeslut 2022-01-13. I2022/00102.
- Regeringen (2022): *Uppdrag att stödja regeringens arbete med fortsatt digitalisering av välfärden genom att identifiera rättsliga hinder*. Regeringsbeslut 2022-03-10. I2022/00620.
- Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.
- Regeringen (2022): *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. Regeringsbeslut 2022-06-30. U2022/02561.
- Regeringen (2022): *Uppdrag att genomföra en studie*. Regeringsbeslut 2022-08-18. U2022/02771.
- Regeringen (2022): *Uppdrag om regionala planeringsunderlag*. Regeringsbeslut 2022-08-25. U2022/01595. U2022/02828.
- Regeringen (2022): *Uppdrag att utvärdera insatser och åtgärder för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2022-09-01. U2022/02901.
- Regeringskansliet (2011): *FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter*.
- Regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *En strategi för genomförande av vision e-hälsa 2025. Nästa steg 2020–2022*.
- Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk. U2018/04029/GV(delvis) U2018/04617/GV.
- Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk. U2017/02303/S (delvis), U2019/00162/S, U2019/01553/S m.fl.
- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk. 2020-12-17. U2018/01224 (delvis). U2020/05328. U2020/06608 (delvis).
- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolinspektion. 2020-12-17. U2020/00208. U2020/00923. U2020/02490.
- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten. 2020-12-17. U2019/04474. U2020/00648. U2020/06608 (delvis).

- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Sameskolstyrelsen. 2020-12-17. U2020/00658. U2020/01242. U2020/04058.
- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Skolforskningsinstitutet. 2020-12-17. U/2020/06608 (delvis). U/2020/06617.
- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Universitets- och högskolerådet. 2020-12-17. U2020/05342. U2020/06608 (delvis). U2020/06630.
- Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen, A2021/02394, A2021/02331, A2018/00242 m.fl.
- Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk. U2020/06271 (delvis), U2021/01369 (delvis), U2021/02806 m.fl.
- Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk. Änderingsbeslut 2022-06-30. U2022/02474. U2022/02559.
- Riksdagens protokoll 1989/90:42.
- Riksdagens utbildningsutskott (2018): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18:RFR24.
- Riksrevisionen (2010): *Från många till en – sammanslagningar av myndigheter*. RiR 2010:3.
- Riksrevisionen (2013): *Statens kunskapsspridning till skolan*. RiR 2013:11.
- Riksrevisionen (2017): *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RiR 2017:30.
- Riksrevisionen (2017): *Samisk utbildning – dags för en omstart*. RiR 2017:15.
- Riksrevisionen (2018): *Lärosätenas lokalförsörjning – rum för utveckling*. RiR 2018:15.
- Riksrevisionen (2019): *Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn*. RiR 2019:37.
- Riksrevisionen (2021): *Pisa-undersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande*. RiR 2021:12.
- Riksrevisionen (2021): *Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning*. RiR 2021:1.
- Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

- Riksrevisionen (2022): *Skolpengssystem och lokalkostnader – en principiell analys*. Underlag a till granskningsrapporten *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.
- Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.
- Runesdotter, Caroline (2016): Avregleringens pris? Om juridifieringen av svensk skola ur skolaktörers perspektiv. *Utbildning & Demokrati* 2016, vol. 25, nr 1, s. 95–111.
- Runesdotter, Caroline (2019): Juridifiering i skolan – möjligheter och risker. *Tidskriften vägval i skolans historia*, nr 2 2019.
- Rådet för främjande av kommunala analyser (2021): *Effektivitet i kommuner*.
- Rådet för främjande av kommunala analyser (2022): *Effektivitet i kommuner 2022*.
- Sameskolstyrelsen: *Årsredovisning 2021*.
- Sameskolstyrelsen: *Myndigheten*.  
<https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/> (hämtad 2022-07-01).
- Samverkansavtal avseende gymnasieutbildning mellan kommunerna i Stockholms län, angränsande kommuner som anslutit sig samt Stockholms läns landsting*.  
[www.storsthlm.se/media/soonh4pt/gemensam-gymnasieregion-samverkansavtal-tillga-nglighetsanpassad.pdf](http://www.storsthlm.se/media/soonh4pt/gemensam-gymnasieregion-samverkansavtal-tillga-nglighetsanpassad.pdf) (hämtad 2022-02-18).
- SCB (1988): *Statistisk årsbok*.
- SCB (2008): *Karta över NUTS-indelningen i Sverige*.  
[www.scb.se/contentassets/1e02934987424259b730c5e9a82f7e74/nuts\\_1\\_2\\_3\\_20080101.pdf](http://www.scb.se/contentassets/1e02934987424259b730c5e9a82f7e74/nuts_1_2_3_20080101.pdf) (hämtad 2022-05-06).
- SCB: *Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner. Kostnader per verksamhetsområde för kommuner år 2016–2020*.
- SCB (2017): *Lärare utanför yrket. Temarapport 2017:2*.
- SCB (2018): *Matchningen på arbetsmarknaden – sambandet mellan utbildning och yrke*. 2018. Analyser om utbildning och arbetsmarknad: A40 – Temarapporter.

- SCB (2019): *Fortsatt brist på lärare*. Webtext. [www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/fortsatt-brist-pa-larare/](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/fortsatt-brist-pa-larare/) (hämtad 2022-02-22).
- SCB (2020): *Arbetskraftsbarometern*. Webtext. [www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/arbetskraftsbarometern/](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/arbetskraftsbarometern/) (hämtad 2022-02-22).
- SCB (2020): *Fortsatt brist på lärare*. Webtext. [www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/fortsatt-brist-pa-larare/](http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/fortsatt-brist-pa-larare/) (hämtad 2022-02-22).
- SCB (2020): *Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019*. Demokratistatistisk rapport 26.
- SCB (2020): *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner. Utjämningsår 2020. Utfall*.
- SCB (2021): *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner. Utjämningsår 2021. Utfall*.
- SCB (2021): *Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner 2020*.
- SCB (2021): *Räkenskapssammandraget 2020. Instruktioner*.
- SCB (2021): *Sveriges befolkning 31 december 2020. Kommunala jämförelsetal*.
- SCB (2022): *Intäkter för fristående skolenheter 2020*.
- SCB (2022): *Regressionsmodell för socioekonomiskt index i gymnasieskola*.
- Sjögren, Anna & Vlachos, Jonas (2022): *Dags att välja skola!* Ekonomisk debatt, nr 3 2022 årgång 50.
- Skolfederation (2021): *Om Skolfederation*. [www.skolfederation.se/om/](http://www.skolfederation.se/om/) (hämtad 2021-08-12).

- Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020): *Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet*. Dnr Skolfi 2020/14, Skolinspektionen 2020:2331, Skolverket 2020:545, SPSM 1 STY 2020/306.
- Skolforskningsinstitutet: *Årsredovisning 2021*.
- Skolforskningsinstitutet: *Forskningsfinansiering*. [www.skolfi.se/forskningsfinansiering/](http://www.skolfi.se/forskningsfinansiering/) (hämtad 2022-07-01).
- Skolinspektionen (2009): *Ingen aning utan uppföljning – hur 20 kommuner följer upp sin vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2009:4.
- Skolinspektionen (2011): *Mottagandet i särskolan under lupp. Granskning av handläggning, utredning och information i 58 kommuner*.
- Skolinspektionen (2011): *Riktad tillsyn inom området skolpliktsbevakning. Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn*.
- Skolinspektionen (2011): *Särskolan. Granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande*.
- Skolinspektionen (2011): *Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisningen för invandrare*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2011:6.
- Skolinspektionen (2012): *Grundläggande vuxenutbildning – En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*.
- Skolinspektionen (2013): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan*. Rapport 2013:5.
- Skolinspektionen (2013): *Uppföljning av ”Mottagande i grundsärskolan” i 58 kommuner*.
- Skolinspektionen (2014): *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*.
- Skolinspektionen (2014): *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2014:01.
- Skolinspektionen (2015): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:02.
- Skolinspektionen (2015): *Elevhälsa: Elevers behov och skolans insatser*. Granskningsrapport 2015:05.
- Skolinspektionen (2015): *Huvudmannens styrning av grundskolan*.

- Skolinspektionen: Beslut 2015-06-25, dnr 31-2015:887.
- Skolinspektionen (2016): *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor*.
- Skolinspektionen (2016): *Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro*.
- Skolinspektionen (2017): *Ekonomisk stabilitet hos enskilda huvudmän inom skolväsendet*. PM. Dnr 01-2017:5084.
- Skolinspektionen: Beslut 2017-06-29, dnr 31-2017:1058.
- Skolinspektionen: *Årsrapport 2017. Strategier för kvalitet och helhet i utbildningen*.
- Skolinspektionen (2018): *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning*.
- Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.
- Skolinspektionen (2018): *Skolbiblioteket som pedagogisk resurs*.
- Skolinspektionen (2018): *Yttrande över Tillitsdelegationens betänkanden Med tillit växer handlingsutrymmet* (SOU 2018:47) och *En lärande tillsyn* (SOU 2018:48). Beslut 2018-10-31. Dnr 2018:5989.
- Skolinspektionen: *Årsrapport 2018. Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*.
- Skolinspektionen (2019): *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2018:7409.
- Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2017:10217.
- Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2018:6993.
- Skolinspektionen: *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*.
- Skolinspektionen: *Årsredovisning 2019*. Dnr 2019:10074.
- Skolinspektionen (2020): *Beslut efter regelbunden kvalitetsgranskning av Internationella Engelska Skolan i Sverige AB, ansvar för grundskola*. Dnr 2019:6827.
- Skolinspektionen (2020): *Beslut efter regelbunden kvalitetsgranskning av Vittraskolorna ab*. Dnr SI 2019:6401.



- Skolinspektionen (2020): *Beslut om ansökningar att starta eller utöka fristående skola – läsåret 2021/22.*
- Skolinspektionen (2020): *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän.*
- Skolinspektionen (2020): *Kommunernas ansvarstagande för skolplikt och ledigheter med mera – en tematisk tillsyn.*
- Skolinspektionen (2020): *Yttrande över utredningen Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget* (SOU 2020:8). Dnr 2020:2318.
- Skolinspektionen (2020): *Yttrande över utredningen Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU 2020:33). Dnr SI 2020:5108.
- Skolinspektionen: *Årsredovisning 2020.* Dnr 2020:8618.
- Skolinspektionen (2021): *Huvudmannens styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning.*
- Skolinspektionen (2021): *Kvalitetssäkring och val av läromedel. Fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9.*
- Skolinspektionen (2021): *Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen. Kvalitetsgranskning.*
- Skolinspektionen (2021): *Läraravlastande tjänster. Fokus på grundskolans årskurs 7–9.*
- Skolinspektionen (2021): *Studieavbrott i kommunal vuxenutbildning. Tematisk kvalitetsgranskning.* Dnr 2020:6278.
- Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021.* Dnr 2022:248.
- Skolinspektionen (2022): *Bedömningsstöd 2022 för fristående skola.*
- Skolinspektionen (2022): *Etableringskontroll*  
[www.skolinspektionen.se/tillstand/etableringskontroll/](http://www.skolinspektionen.se/tillstand/etableringskontroll/)  
(hämtad 2022-08-23).
- Skolinspektionen (2022): *Fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola.*
- Skolinspektionen (2022): *Inspektionsformer.*  
[www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/](http://www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/)  
(hämtad 2022-07-01).

- Skolinspektionen (2022): *Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.*
- Skolinspektionen (2022): *Organisation.*  
[www.skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/organisation/](http://www.skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/organisation/) (hämtad 2022-08-29).
- Skolinspektionen (2022): *Vad innebär påtagliga negativa konsekvenser?* [www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/fragor-och-svar/tillstand-for-fristaende-skola/vad-innebar-patagliga-negativa-konsekvenser/](http://www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/fragor-och-svar/tillstand-for-fristaende-skola/vad-innebar-patagliga-negativa-konsekvenser/) (hämtad 2022-05-11).
- Skolverket (1993): *Bilden av skolan 1993 – fördjupad anslagsframställning 1994/95–1996/97.* Rapport nr 32.
- Skolverket (1999): *Hur styr vi mot en bra skola? Om skola och kommun i samverkan.*
- Skolverket (2000): *Utbildningsvillkor i glesbygd.*
- Skolverket (2004): *Internationella studier under 40 år. Svenska resultat och erfarenheter.* Skolverkets aktuella analyser 2004.
- Skolverket (2006): *Kommunernas särskola. Elevökning och variation i andel elever mottagna i särskolan.*
- Skolverket (2008): *Tillgänglighet till skolans lokaler och valfrihet för elever med funktionsnedsättning.*
- Skolverket (2009): *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*
- Skolverket (2009): *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola. En sammanfattande analys.* Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2011): *Gymnasieskola 2011.*
- Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. En kvalitativ studie.* Rapport 362.
- Skolverket (2013): *Attityder till vuxenutbildningen 2012. Elevernas och lärarnas attityder till vuxenutbildningen.* Rapport 389.
- Skolverket (2013): *Forskning om skolreformer och deras genomslag.* Skolverkets aktuella analyser 2013.
- Skolverket (2013): *Föräldrars val och inställning till förskola och fritidshem. Resultat från föräldraundersökningen 2012.* Rapport 392.

- Skolverket (2013): *Gymnasiesärskolan*.
- Skolverket (2013): *Kommunernas resursfördelning till grundskolor*.
- Skolverket (2013): *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*. Rapport 385.
- Skolverket (2014): *Grundskolan i internationella kunskapsmätningar – kunskap, skolmiljö och attityder till lärande*. Rapport 407.
- Skolverket (2014): *Privata aktörer inom förskola och skola. En nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare*. Rapport 410.
- Skolverket (2014): *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*. Rapport 408.
- Skolverket (2015): *Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av "Lärarnas yrkesvardag"*.
- Skolverket (2016): *Förändringar i skolmarknadens geografi mellan 2009 och 2014. Gymnasieelevers pendling på lokala skolmarknader*.
- Skolverket (2016): *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa*.
- Skolverket (2016): *Skolverkets allmänna råd. Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar*.
- Skolverket (2017): *PIRLS 2016. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*. Rapport 463.
- Skolverket (2017): *Redovisning av uppdrag att undersöka om det finns köer till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare*.
- Skolverket (2017): *Redovisning av uppdrag om kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux*.
- Skolverket (2018): *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Rapport 467.
- Skolverket (2018): *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.
- Skolverket (2018): *Kartläggning av huvudmäns arbete med att utveckla den lokala styrningen av skolan*. PM 2018-06-05. Dnr 2018:301.

- Skolverket (2018): *Mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola samt urval till gymnasiesärskolans nationella program.*  
Skolverkets allmänna råd med kommentarer.
- Skolverket (2018): *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning.*
- Skolverket (2018): *Redovisning av uppdrag om utvärdering av de nationella skolutvecklingsprogrammen.* 2018-04-13.  
Dnr 2017:00251.
- Skolverket (2018): *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 1.*
- Skolverket (2019): *Attityder till skolan 2018. Rapport 479.*
- Skolverket (2019): *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt.*
- Skolverket (2019): *Lärarprognos 2019.*
- Skolverket (2019): *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Internationella studier 487.*
- Skolverket (2019): *Redovisning av Skolverkets och Arbetsförmedlingens gemensamma uppdrag om insatser för bättre samverkan.*
- Skolverket (2019): *Regionalt yrkesvux – uppföljning 2018.*
- Skolverket (2019): *Resultat på nationella prov i årskurs 3, 6 och 9, läsåret 2018/19. PM.*
- Skolverket (2019): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2019.*
- Skolverket (2019): *Statsbidrag för lärarassistenter 2021. Webbtex.*  
[www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-lararassistenter-2021](http://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-lararassistenter-2021) (hämtad 2022-02-22).
- Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 1. Rapport 481.*
- Skolverket (2019): *Utvärdering av den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå. En implementeringsstudie. Dnr 2018:603.*
- Skolverket (2019): *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Delredovisning 1.*
- Skolverket (2020): *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2020/21. Dnr 5.1.1-2020:1312.*

- Skolverket (2020): *Fördelningsnyckel till gymnasieskolan*. PM 2020-03-05.
- Skolverket (2020): *Huvudmännens arbete med skolans digitalisering*. Rapport 2020:5.
- Skolverket (2020): Kunskapssammanställning om huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete. Bilaga 2 till Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.
- Skolverket (2020): *Likvärdiga betyg och meritvärden. Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*. Rapport 2020:7.
- Skolverket (2020): *Lägesbild av situationen i komvux med anledning av covid-19-pandemin – insamling vecka 41–42*.
- Skolverket (2020): *Omsättning bland rektorer i grund- och gymnasieskolan*. PM. Dnr 5.1.1–2019:1485.
- Skolverket (2020): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2019/20*.
- Skolverket (2020): *Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare*. Dnr U2019/02106/GV.
- Skolverket (2020): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2020*.
- Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*.
- Skolverket (2020): *Statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling 2021*. 2020-05-11. Dnr 8.1.2-2020:735.
- Skolverket (2020): *Så använder du kursplanerna. Grundskolenivå*.
- Skolverket (2020): *Så använder du ämnesplanerna. Gymnasial nivå*.
- Skolverket (2020): *TALIS 2018. En studie om lärares och rektors arbete i grund- och gymnasieskolan Delrapport 2*.
- Skolverket (2020): *TIMSS 2019. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. Internationella studier 2020:8.
- Skolverket (2020): *Utvärdering av Lärarlyftet. Delrapport 1 – Utveckling över tid*. Rapport 2020:6.

- Skolverket (2020): *Utvärdering av statsbidrag för lärcentrum – Uppföljning 2018*.
- Skolverket (2020): *Yttrande över Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33)*. Dnr 2020:1050.
- Skolverket: *Skolverkets årsredovisning 2020*.
- Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet (2021): *Uppdragsbeskrivning för myndighetsövergripande nätverk för närmare samarbete inom frågor om forskningsspridning och forskningsanvändning*. Uppdrag 2021-01-26.
- Skolverket 2021-04-13: *Skollagen och förordningar*. [www.skolverket.se/regler-och-ansvar/skollagen-och-forordningar](http://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/skollagen-och-forordningar) (hämtad 2022-02-15).
- Skolverket (2021): *Betyg- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021. Beskrivande statistik*.
- Skolverket (2021): *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet, delredovisning 3 – Tema kommunal vuxenutbildning*.
- Skolverket (2021): *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet, delredovisning 4 – Komvux*.
- Skolverket (2021): *Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2019 efter gymnasieskola*. Dnr 2021:1021.
- Skolverket (2021): *Koll på kompetens*. Webbtext. [www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-kompetens](http://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-kompetens) (hämtad 2022-05-16).
- Skolverket (2021): *Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning – Att möta förändringarna inom komvux som särskild utbildning*.
- Skolverket (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar Perioden 2020/2021*.
- Skolverket (2021): *Komvux som särskild utbildning – flera hinder på vägen till och under studier*.
- Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*.

- Skolverket (2021): *Mat i förskolan och skolan*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/mat-i-forskolan-och-skolan](http://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/mat-i-forskolan-och-skolan)  
(hämtad 2022-02-18).
- Skolverket (2021): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21*.
- Skolverket (2021): *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet*. Rapport 2021:4.
- Skolverket (2021): *Sammanhållna yrkesutbildningar – komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå*.
- Skolverket (2021): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2021*.
- Skolverket (2021): *Skolverket rekommenderar en gemensam teknisk standard – ska underlätta för skolor*. Pressmeddelande 2021-11-09.  
[www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2021-11-09-skolverket-rekommenderar-en-gemensam-teknisk-standard-ska-underlatta-for-skolor](http://www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2021-11-09-skolverket-rekommenderar-en-gemensam-teknisk-standard-ska-underlatta-for-skolor) (hämtad 2022-02-18).
- Skolverket (2021): *Slutbetyg i grundskolan våren 2021*.
- Skolverket (2021): *Statsbidrag för Lärarlönelyftet 2020/21*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-lararlonelyftet-2021-22](http://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-lararlonelyftet-2021-22) (hämtad 2022-02-22).
- Skolverket (2021): *Strategisk kompetensförsörjning*. Webbtext.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/strategisk-kompetensforsorjning](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/strategisk-kompetensforsorjning)  
(hämtad 2022-05-16).
- Skolverket (2021): *Stödmaterial för introduktion av obehöriga lärare och förskollärare*. Webbtext.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/stodmaterial-for-introduktion-av-obeoriga-larare-och-forskollarare](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/stodmaterial-for-introduktion-av-obeoriga-larare-och-forskollarare) (hämtad 2022-05-16).
- Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*.  
Rapport 2021:5.
- Skolverket (2021): *Sökande och antagna till gymnasieskolan läsåret 2021/22*.

- Skolverket (2021): *Uppföljning av regional yrkesinriktad vuxenutbildning – Utbildning 2020 och etablering 2019*.
- Skolverket (2021): *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*.
- Skolverket (2021): *Utvärdering av Lärarlyftet Delstudie 2 – Incitament för deltagande*. Rapport 2021:6.
- Skolverket (2021): *Övergången mellan gymnasieskolan och komvux*.
- Skolverket: *Skolverkets årsredovisning 2021*.
- Skolverket 2022-07-05: *Allmänna råd*. [www.skolverket.se/regler-och-ansvar/allmanna-rad](http://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/allmanna-rad) (hämtad 2022-07-05).
- Skolverket (2022): *Att använda sig av forskning*. [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad 2022-09-12).
- Skolverket (2022): *Avlasta lärare med lärarassistenter och andra kompetenser*. Webtext. [www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/avlasta-larare-med-lararassistenter-och-andra-kompletterande-kompetenser](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/avlasta-larare-med-lararassistenter-och-andra-kompletterande-kompetenser) (hämtad 2022-05-16).
- Skolverket (2022): *Elever i komvux som särskild utbildning – Läsåret 2021/22*.
- Skolverket (2022): *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2021*.
- Skolverket (2022): *Forum för informationsstandardisering i skolväsendet*. Webtext. [www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/forum-for-informationsstandardisering-i-skolasendet](http://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/forum-for-informationsstandardisering-i-skolasendet) (hämtad 2022-02-18).
- Skolverket (2022): *Förstelärarens uppdrag*. Webtext. [www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/forstelarens-uppdrag](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/forstelarens-uppdrag) (hämtad 2022-05-16).
- Skolverket (2022): *Insatser för fortsatta förberedelser av de framtida professionsprogrammen*. Redovisning av regeringsuppdrag. 2022-03-09. Dnr 2022:309.
- Skolverket: *Internationella studier*. [www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/internationella-jamforande-studier-pa-utbildningsområdet](http://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/internationella-jamforande-studier-pa-utbildningsområdet) (hämtad 2022-07-01).



- Skolverket (2022): *Ledningsgrupp och insynsråd*.  
[www.skolverket.se/om-oss/organisation/ledningsgrupp-och-insynsrad](http://www.skolverket.se/om-oss/organisation/ledningsgrupp-och-insynsrad) (hämtad 2022-08-15).
- Skolverket (2022): *Lärarlyftets kurser och utbildningar*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/lararlyftets-kurser-och-utbildningar#h-Lararlyftetbehorighetsgivandekurserforlarare](http://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/lararlyftets-kurser-och-utbildningar#h-Lararlyftetbehorighetsgivandekurserforlarare)  
(hämtad 2022-05-16).
- Skolverket (2022): *Lärportalen. Alla moduler*. Webtext.  
<https://larportalen.skolverket.se/#/moduler/alla/alla/alla>  
(hämtad 2022-09-02).
- Skolverket (2022): *Nationella skolutvecklingsprogram*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/nationella-skolutvecklingsprogram](http://www.skolverket.se/skolutveckling/nationella-skolutvecklingsprogram) (hämtad 2022-07-01).
- Skolverket (2022): *Om statsbidrag för skolan*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/fragor-och-svar/om-statsbidrag-for-skolan](http://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/fragor-och-svar/om-statsbidrag-for-skolan) (hämtad 2022-07-01).
- Skolverket (2022): *Organisation*. [www.skolverket.se/om-oss/organisation/organisation](http://www.skolverket.se/om-oss/organisation/organisation) (hämtad 2022-08-15).
- Skolverket (2022): *Redovisning av nationella målsättningar samt delredovisning av delmål, indikatorer, framgångsfaktorer och analysunderlag*. Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet U2018/02652 (delvis). U2021/03837.
- Skolverket (2022): *Redovisning av uppdrag om att införa central rättning av nationella prov*. 2022-02-14. Dnr 2021:1559.
- Skolverket (2022): *Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola*. 2022-04-06. Dnr 2022:24.
- Skolverket (2022): *Regeringsredovisning Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska*. 2022-04-13. Dnr 2022:512.
- Skolverket (2022): *Regional etablering*. [www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/styrning-och-ledarskap/okad-kvalitet-och-likvardighet-i-forskola-och-skola/regional-etablering](http://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/styrning-och-ledarskap/okad-kvalitet-och-likvardighet-i-forskola-och-skola/regional-etablering)  
(hämtad 2022-08-29).

- Skolverket (2022): *Rekommendationer för arbetet med att främja närvaro samt förebygga och åtgärda frånvaro*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/rekommendationer/rekommendationer-framja-narvaro-och-forebygga-franvaro](http://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/rekommendationer/rekommendationer-framja-narvaro-och-forebygga-franvaro) (hämtad 2022-08-29).
- Skolverket (2022): *Rekommendationer för klagomålshantering*.  
Webbtext. [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad den 2022-08-31).
- Skolverket (2022): *Riktade insatser för nyanlända och flerspråkiga barn och elevers utbildning*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/nyanlandas-utbildning/riktade-insatser-for-nyanlanda-och-flersprakiga-barn-och-elevers-utbildning](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/nyanlandas-utbildning/riktade-insatser-for-nyanlanda-och-flersprakiga-barn-och-elevers-utbildning) (hämtad 2022-07-01).
- Skolverket (2022): *Riktade insatser för skolans digitalisering*.  
[www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/riktade-insatser-for-skolans-digitalisering](http://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/riktade-insatser-for-skolans-digitalisering) (hämtad 2022-07-01).
- Skolverket (2022): *Sameskola*.  
<https://utbildningsguiden.skolverket.se/grundskolan/om-grundskoleutbildning/sameskola> (hämtad 2022-07-01).
- Skolverket (2022): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2022 – En lägesbild av utvecklingen inom komvux*.
- Skolverket (2022): *Samverkan för bästa skola*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/samverkan-for-basta-skola](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/samverkan-for-basta-skola) (hämtad 2022-07-01).
- Skolverket (2022): *Sektorsansvar för skolans digitalisering*.  
[www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/sektorsansvar-for-skolans-digitalisering](http://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/sektorsansvar-for-skolans-digitalisering) (hämtad 2022-08-29).
- Skolverket (2022): *Skolverket inrättar kontor på 10 orter*.  
Pressmeddelande. 2022-02-24. [www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022-02-24-skolverket-inrattar-kontor-pa-10-orter](http://www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022-02-24-skolverket-inrattar-kontor-pa-10-orter) (hämtad 2022-02-25).
- Skolverket (2022): *Skolchefsutbildningen*. Webbtext.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/skolchefsutbildningen](http://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/skolchefsutbildningen) (hämtad 2022-09-16).

- Skolverket (2022): *Statsbidrag för karriärtjänster 2021/22*.  
[www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-karriartjanster-2021-22](http://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-karriartjanster-2021-22) (hämtad 2022-02-15).
- Skolverket (2022): *Så arbetar Skolverket för skolans digitalisering*.  
[www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/sa-arbetar-vi-med-skolans-digitalisering](http://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/sa-arbetar-vi-med-skolans-digitalisering) (hämtad 2022-02-18).
- Skolverket (2022): *Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet*.  
Webbtext. [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad 2022-08-12).
- Skolverket (2022): *Ämnesbetygsreformen*. Webbtext.  
[www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad 2022-08-12).
- Skolvärlden (2017): Enkät: *Så oroliga är lärarna för att anmälas*.  
<https://skolvarlden.se/artiklar/enkat-sa-oroliga-ar-lararna-att-anmalas> (hämtad 2022-06-29).
- Skolvärlden 2021-11-24: "Efter alla turer – kritiserade Römosseskolan får skolpeng igen".  
<https://skolvarlden.se/artiklar/efter-alla-turer-kritiserade-romosseskolan-far-skolpeng-igen> (hämtad 2022-08-16).
- Skolvärlden 2021-12-05 *Läraren: "Jag känner knappt någon som inte varit med om påtryckningar"*.
- Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN): Beslut: 2010-12-09, dnr 10:223. Beslut: 2015-04-16, dnr 2015:65. Beslut: 2016-09-29, dnr 2016:428.
- Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.
- Sobona (2022): *Stadgar*. <https://sobona.se/om-sobona/styrelse/stadgar> (hämtad 2022-02-22).
- Socialstyrelsen (2010): *Social rapport 2010*.
- Socialstyrelsen och Skolverket (2016): *Vägledning för elevhälsan*.
- SOM-institutet Samhälle Opinion Medier (2020): *Förtroende för samhällsinstitutioner i de nationella SOM-undersökningarna 1986–2019*. SOM-rapport nr 2020:44.
- SOU 1955:31 *Skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärartillsättningen*.
- SOU 1961:9 *Principer för en ny kommunindelning*.
- SOU 1961:30 *Grundskolan*.

- SOU 1973:48 *Skolans regionala ledning.*
- SOU 1974:36 *Skolan, staten och kommunerna. En redovisning av nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m.m.*
- SOU 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning.*
- SOU 1980:05 *Förenklad skoladministration.*
- SOU 1981:34 *Fristående skolor för skolpliktiga elever.*
- SOU 1983:1 *Fristående skolor för icke längre skolpliktiga elever.*
- SOU 1986:11 *Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m.*
- SOU 1988:20 *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.*
- SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i balans – Statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*
- SOU 1995:109 *Likvärdig utbildning på lika villkor.*
- SOU 2001:12 *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?*
- SOU 2002:32 *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering.*
- SOU 2004:116 *Skolans ledningsstruktur. Om styrning och ledning i skolan.*
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*
- SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem.*
- SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter.*
- SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet.*
- SOU 2011:31 *Staten som fastighetsägare och hyresgäst.*
- SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*
- SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer.*
- SOU 2013:56 *Friskolorna i samhället.*
- SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*
- SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer.*

- SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan.*
- SOU 2015:82 *Ökad insyn i fristående skolor.*
- SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.*
- SOU 2016:25 *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.*
- SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*
- SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden.*
- SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*
- SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2017:38 *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning.*
- SOU 2017:44 *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning.*
- SOU 2017:51 *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola.*
- SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar.*
- SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*
- SOU 2018:19 *Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring.*
- SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering.*
- SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*
- SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden.*
- SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting.*
- SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad.*
- SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*

- SOU 2019:6 *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan.*
- SOU 2019:54 *Nya regler för fristående skolor med konfessionella inriktning.*
- SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppgiften.*
- SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
- SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*
- SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*
- SOU 2020:41 *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna.*
- SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor.*
- SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet.*
- SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*
- SOU 2021:3 *Skolbibliotek för bildning och utbildning.*
- SOU 2021:4 *Informationsöverföring inom vård och omsorg.*
- SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*
- SOU 2021:33 *En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.*
- SOU 2021:34 *Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga.*
- SOU 2021:49 *Kommuner mot brott.*
- SOU 2021:70 *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap.*
- SOU 2021:75 *En god kommunal hushållning.*
- SOU 2021:78 *Börja med barnen! Följa upp hälsa och dela information för en god och nära vård.*

- SOU 2022:34 *I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014): *Att studera som vuxen med funktionsnedsättning – En fördjupad studie av studerandes erfarenheter.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2019): *Skolchefers syn på möjligheter till likvärdig utbildning. Sammanfattning av dokumentation från Skolcheferdialoger våren 2019.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten och Myndigheten för delaktighet (2020): *Behov av statistik om elever med funktionsnedsättningar.* 2020-09-25. Dnr 1 STY-2020/650.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten: *Årsredovisning 2021.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Bidrag.* [www.spsm.se/stod/bidrag/](http://www.spsm.se/stod/bidrag/) (hämtad 2022-07-01).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Kontakta oss.* [www.spsm.se/om-oss/kontakta-oss/](http://www.spsm.se/om-oss/kontakta-oss/) (hämtad 2022-08-29).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Organisation.* [www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation](http://www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation) (hämtad 2022-08-29).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Regionalt stöd.* [www.spsm.se/om-oss/kontakta-oss/regionalt-stod/](http://www.spsm.se/om-oss/kontakta-oss/regionalt-stod/) (hämtad 2022-08-29).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Kunskapsutveckling.* [www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/kunskapsutveckling/](http://www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/kunskapsutveckling/) (hämtad 2022-08-29).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Specialpedagogiskt stöd.* [www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/specialpedagogiskt-stod/](http://www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/specialpedagogiskt-stod/) (hämtad 2022-08-29).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Specialskola.* [www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/specialskola/](http://www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/specialskola/) (hämtad 2022-08-29).
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Stöd och styrning.* [www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/stabsavdelningen2/](http://www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/stabsavdelningen2/) (hämtad 2022-08-29).

- Statens institutionsstyrelse (2020): *Tillsyn*.  
[www.stat-inst.se/om-sis/tillsyn/](http://www.stat-inst.se/om-sis/tillsyn/) (hämtad 2022-07-01).
- Statskontoret (2010): *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.
- Statskontoret (2011): *Kommunalt självstyre och proportionalitet*. 2011:17.
- Statskontoret (2012): *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*.
- Statskontoret (2014): *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*. 2014:4.
- Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.
- Statskontoret (2015, 2016 och 2017): *Uppföljning av karriärstegsreformen*. Delrapport 1, 2 och 3.
- Statskontoret (2016): *Statens styrning av kommunerna*. 2016:24.
- Statskontoret (2016): *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. 2016:26.
- Statskontoret (2017): *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*. 2017:3.
- Statskontoret (2017): *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 2 – om den nya organisationens genomslag*. 2017:10.
- Statskontoret (2018): *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*. 2018:18.
- Statskontoret (2019): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. 2019:2.
- Statskontoret (2020): *Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system*. 2020:21.
- Statskontoret (2020): *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*.
- Statskontoret (2020): *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. En lägesrapport*. 2020:11.
- Statskontoret (2021): *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. Slutrapport*. (2021:2).



- Statskontoret (2021): *Statsförvaltningen i korthet*. 2021-06-07. Dnr 2021/47-5.
- Statskontoret (2021): *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet*. Slutrapport. 2021:9.
- Stenlås, Niklas (2009): *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2009:6.
- Stockholms universitet (2022): *Fler vägar in i läraryrket*. Webbtext. [www.su.se/utbildning/l%C3%A4rarutbildningar/vidareutbildning/fler-v%C3%A4gar-in-i-l%C3%A4raryrket-1.544552](http://www.su.se/utbildning/l%C3%A4rarutbildningar/vidareutbildning/fler-v%C3%A4gar-in-i-l%C3%A4raryrket-1.544552) (hämtad 2022-05-16).
- Stockholms stad: *Verksamhetsplan för utbildningsförvaltningen 2022*. Bilaga 5.9.
- Svenska Dagbladet* 2022-07-10. ”Allt fler barn placeras i särskola, oklart varför”. [www.svd.se/a/Or4PkV/sarskolan-vaxer-oklart-varfor](http://www.svd.se/a/Or4PkV/sarskolan-vaxer-oklart-varfor) (hämtad 2022-08-14).
- Svenska facklärarförbundet och Sveriges Lärarförbund (1990): *Skolavtalet 1989–1991: Kommentarer, frågor och svar*.
- Svenskt Näringsliv (2020): *Friskolorna och skolkostnaderna. En empirisk granskning av Åstrandutredningens analyser och slutsatser. Oktober 2020. Uppdaterad 6 november 2020*.
- Sveriges Kommuner och Landsting och Arbetsgivarförbundet Pacta (1994): *KHA 94. Kommunalt huvudavtal*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2014): *Det fria skolvalet ur ett fastighetsperspektiv*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2014): *Skolskjutshandboken. Trygga, säkra och kostnadseffektiva elevresor*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015): *Övergång av verksamhet*. PM 2015-03-05.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015): *Övergång av verksamhet*. Bilaga 2 och 3.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016): *Samverkan mellan skola och kulturskola*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016): *Särskilda bestämmelser för uppehållsanställning med Svenska Kommunalarbetareförbundet i lydelse från och med 2016-05-01, Bilaga U*.

- Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2018.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Skollokalernas betydelse för lärande. En översikt över forskning och utvecklingsprojekt.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux – Kommunenkät om regionalt yrkesvux 2018.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019): *#skolDigiplan. Nationell handlingsplan för digitalisering av skolväsendet.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019): *Ekonomirapporten maj 2019.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Yrkesutbildning i Sverige – Arbetsmarknadsutbildningens roll i utbildningssystemet.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Äga eller hyra verksamhetslokaler?*
- Sveriges Kommuner och Regioner m.fl. (2020): *Kompetens- och omställningsavtal – KOM-KR.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Självstyrelsens potential.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *SKR:s yttrande: Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning (SOU 2020:33). Ärendenr 20/1052.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Anvisad att söka till reguljära studier och sen då? – Förslag till hur fler vuxna ska fullfölja en utbildning och komma i arbete.*
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Avtalsrörelse.*  
<https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/avtalsrorelse>  
(hämtad 2022-02-22).
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Höjd pension, ökad kompetens och förbättrad arbetsmiljö.*  
<https://skr.se/skr/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/hojdpensi-onokadkompetensochforbattradarbetsmiljo.60296.html>  
(hämtad 2022-02-22).
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Internhyra. Rätt incitament för effektiva lokaler.*

- Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar 2021*.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2021*.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Personalen i välfärden. Personalstatistik för kommuner och regioner 2020*.
- Sveriges Kommuner och Regioner, Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund (2021): *Arbetstider m.m. för lärare*. Bilaga M till Allmänna bestämmelser i lydelse 2021-04-01.
- Sveriges Kommuner och Regioner, Sobona och Lärarnas Samverkansråd (2021): *Bilaga M till AB i lydelse 2021-04-21. Arbetstider m.m. för lärare*.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2022): *AB 20. I lydelse 2022-01-01. Allmänna bestämmelser*.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2022): *Ekonomirapporten, maj 2022. Om kommunernas och regionernas ekonomi*.
- Sveriges Kommuner och Regioner (2022): *Snåriga statsbidrag gör att färre får utbilda sig*. Webbartikel.  
<https://skr.se/skr/tjanster/pressrum/nyheter/nyhetsarkiv/snari-gastatsbidraggorattfarrefarutbildasig.62384.html>  
(hämtad 2022-06-03).
- Sveriges Radio 2022-08-22: *Upptäckten: Elever gick i särskolan i sex år – efter felaktig diagnos*. P4 Östergötland.  
<https://sverigesradio.se/artikel/upptackten-elever-gick-i-sarskolan-i-sex-ar-efter-felaktig-diagnos> (hämtad 2022-09-05).
- Sveriges Skolledarförbund 2019-01-11: *Skolledarna välkomnar förslag om ökat statligt ansvar för skolan*.  
[www.skolledarna.se/Om-forbundet/Nyheter-press/Nyhetsarkiv/20192/2019/skolledarna-valkomnar-forslag-om-okat-statligt-ansvar-for-skolan/](http://www.skolledarna.se/Om-forbundet/Nyheter-press/Nyhetsarkiv/20192/2019/skolledarna-valkomnar-forslag-om-okat-statligt-ansvar-for-skolan/) (hämtad 2022-02-15).
- Sweco Eurofutures (2012): *Elevströmmar i Stockholms grundskolor. Delrapport 2*.
- Sweco (2019): *Kartläggning av tilläggsbelopp till elever med behov av omfattande särskilt stöd*.
- Sweco (2019): *Slutrapport: Projekt RegioVux – processer och lärdomar från projektet*.

- Tankesmedjan Balans 2020-08-27: *Den orättvisa skolpengen. En granskning av skolkoncernernas expansion.*  
<https://tankesmedjanbalans.se/den-orattvisa-skolpengen-en-granskning-av-skolkoncernernas-expansion>  
(hämtad 2022-02-18).
- Tillväxtverket (2020): *Regionalt tillväxtarbete 2019 – Insatser och resultat under det gångna året.* Rapport 0322.
- Tillväxtverket (2022): *Slutrapport av uppdraget att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2021.* N2017/07839/RTS.
- Tjänsteföretagen Almega, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund (2021): *Kollektivavtal Friskolor 2021–2023.*
- UKÄ (2020): *Nybörjare och examinerade på lärarutbildning: Ökat antal examinerade möter fortfarande inte behovet.* Statistisk analys.
- UKÄ (2021): *Antal sökande per antagen (söktryck) till yrkesexamensprogram HT2021.* Webtext. [www.uka.se/statistik--analys/hogskolan-i-siffror/statistik/statistikomrade.html?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/99](http://www.uka.se/statistik--analys/hogskolan-i-siffror/statistik/statistikomrade.html?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/99) (hämtad 2022-02-24).
- UKÄ (2021): *Hur förbereder lärarutbildningarna för arbete i den kommunala vuxenutbildningen?* Redovisning av ett regeringsuppdrag.
- UKÄ (2021): *Nybörjare och examinerade på lärarutbildningarna: stabila nybörjarnivåer och fler examinerade 2019/20.* Reg.nr 51-00182-21.
- UKÄ (2022). *Antal antagna till yrkesexamensprogram HT2021.* Webtext. [www.uka.se/statistik--analys/hogskolan-i-siffror/statistik/statistikomrade.html?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/97](http://www.uka.se/statistik--analys/hogskolan-i-siffror/statistik/statistikomrade.html?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/97) (hämtad 2022-02-22).
- Utbildningsdepartementet (2016): *Lärarlönelyftet.* PM. 2016-02-12.
- Utbildningsdepartementet: *Uppdrag om att skapa fler vägar in i läraryrket.* 2018-08-21. Dnr U2018/03202/UH.
- Utbildningsdepartementet (2019): *Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag.* Promemoria 2019-02-06. U2019/00336/GV.

- Utbildningsdepartementet (2019): *Satsningar för fler lärare och ökad tillgång till utbildning i hela landet*. Pressmeddelande. [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/satsningar-for-fler-larare-och-okad-tillgang-till-utbildning-i-hela-landet/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/satsningar-for-fler-larare-och-okad-tillgang-till-utbildning-i-hela-landet/) (hämtad 2022-05-16).
- Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Promemoria 2021-07-29. U2021/03373.
- Utbildningsdepartementet (2022): *Etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning*. Promemoria 2022-04-11. U2022/01678.
- Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna.
- Vetenskapsrådet (2021): *Finansiering av utbildningsvetenskaplig forskning*.
- Vuxenutbildning i samverkan (2019): *Framtidsfrågor för vuxenutbildningen*. ViS rapportserie 2019:1.
- Välfärdskommissionen (2021): *Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*.



# Kommittédirektiv 2020:140

## **Förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2020

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för samtliga skolformer utom förskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Uppdraget bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur staten kan ta över arbetsgivarskapet för lärare och skolledare och eventuellt övriga yrkesgrupper i de skolor som i dag drivs av offentliga huvudmän,
- föreslå en finansieringsmodell där staten ansvarar för finansieringen av skolan,
- föreslå hur staten kan ta över ansvaret för ledning av utbildningen och den dagliga driften i de skolor som i dag drivs av offentliga huvudmän, och
- analysera konsekvenserna för bl.a. det kommunala självstyret, möjligheter till anpassning utifrån lokala behov och förutsättningar samt möjligheter till ansvarsutkrävande.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

## Ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap

I januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, anges i punkt 54 att det ska tas fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan. Det behöver därför utredas hur staten kan ta över huvudmannaskapet för det svenska skolväsendet, utom förskolan och den kommunala vuxenutbildningen, så att det finns ett underlag att ta ställning till. I januariavtalet anges samtidigt att den enskildas valfrihet är en central del av den svenska välfärdsmodellen. Lika villkor ska gälla för såväl privata som offentligt drivna skolor. Höga kvalitetskrav ska vara styrande.

*Kommunaliseringen skulle bidra till en bättre anpassning till lokala behov och ökat inflytande från elever och medborgarna*

I början av 1990-talet reformerades skolan som dittills varit regelstyrd och centralstyrd till att bli målstyrd och decentraliserad. Denna reform, som ofta kallas kommunaliseringen av skolväsendet, syftade bl.a. till att öka effektiviteten och kvaliteten i skolans verksamhet. Den decentralisering som beskrevs i propositionen Om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18) avsåg att skolväsendet bättre skulle kunna anpassas efter lokala behov och att elevernas och medborgarnas inflytande över skolväsendet skulle öka. Samtidigt som kommunernas inflytande över skolväsendet ökade övergick styrningen från statlig detaljstyrning genom ett omfattande nationellt regelverk till mål- och resultatstyrning i skolväsendet. Statens roll skulle vara att sätta upp nationella mål och riktlinjer för skolväsendet och antalet nationella regler som styrde t.ex. organisation, tjänstetillsättning och resursfördelning reducerades betydligt. Minskad detaljreglering i kombination med mål- och resultatstyrning samt decentralisering förväntades leda till en mer ändamålsenlig verksamhet samt till en mer effektiv resursanvändning.

De dittills statligt reglerade lärar- och skolledartjänsterna upphörde och kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all personal i skolan. Statsbidragssystemet reformerades, ett sektorsbidrag infördes 1993 och kommunerna övertog ansvaret för att besluta hur



resurser skulle fördelas mellan olika delar av skolväsendet. Genom ytterligare en förändring av statsbidragssystemet genom införandet av de generella statsbidragen fick kommunerna även ansvaret att besluta om fördelningen av resurser mellan skolväsendet och annan kommunal verksamhet. I och med kommunaliseringen fick kommunen också ansvaret för att organisera skolväsendet och följa upp och utvärdera den egna verksamheten samt ett ansvar för att utveckla verksamheten och erbjuda kompetensutveckling för personalen.

Staten skulle fortsatt ha det övergripande ansvaret för att säkra en likvärdig utbildning och för att på nationell nivå följa upp att målen för utbildningen hade uppnåtts. Liksom tidigare skulle staten fortsätta att ansvara för att tillhandahålla en lärarutbildning av tillräcklig kvantitet och kvalitet.

Likvärdighet är ett centralt begrepp i skollagen (2010:800), se främst 1 kap. 9 §. Det innebär att alla barn och elever har rätt till en utbildning av god kvalitet oavsett vem som är huvudman inom varje skolform och var i landet utbildningen anordnas. Likvärdighet innebär också att utbildningen ska utformas utifrån de nationella styrdokumenterna men att det finns ett utrymme för huvudmän att utforma utbildningen efter lokala förutsättningar. Utbildningen behöver alltså inte utformas på samma sätt men ska ge barn och elever lika möjligheter inför fortsatt utbildning och yrkesliv och ska kompensera för socioekonomiska skillnader. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, enligt bl.a. 1 kap. 4 §.

### *Kommunaliseringen följdes av ytterligare reformer*

Åren efter kommunaliseringen fattades det beslut om reformer som ytterligare ändrade förutsättningarna för kommunerna. Gymnasie-reformen som innebar att gymnasieskolan övergick till nationella och specialutformade program som alla var treåriga och ämnade att ge grundläggande högskolebehörighet genomfördes. Lärarnas arbetstid reglerades och förtroendearbetstiden minskade markant. Meritvärderingssystemet och behörighetsreglerna för lärare luckrades upp och inriktningen på lärares fortbildning förändrades. Lönesättningen avreglerades genom att det s.k. tariffsystemet togs bort och ersattes med individuell lönesättning. År 2001 infördes också en ny lärar-

utbildning som innebar att en gemensam lärarexamen ersatte samtliga åtta tidigare lärarexamina. Det beslutades om en ny kommunallag som gav kommunerna ett större utrymme att själva avgöra hur olika beslutsorgan, bl.a. de som ansvarade för de olika skolformerna, skulle organiseras. Vidare infördes systemet med fristående skolor med rätt till bidrag från elevernas hemkommuner och möjligheten att välja skola utökades, vilket förde med sig nya krav på kommunerna, bl.a. med avseende på planering och dimensionering av skolorna och utbetalande av ersättning till fristående skolor.

Kommunaliseringen förstärkte medborgar- och brukarinflytandet över skolväsendet. Den möjliggjorde besparingar inom grundskolan, åtgärder för ökad kostnadseffektivitet och strukturella förändringar inom skolväsendet. Mycket talar dock för att kommunaliseringen och de övriga reformerna och sättet de genomfördes på även fick oönskade effekter, bl.a. i form av sjunkandekunskapsresultat och en ökande spridning i kunskapsresultat, vilket framgår av betänkandet Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan (SOU 2014:5).

### *Nuvarande ansvarsfördelning för skolväsendet*

Sedan kommunaliseringen har staten successivt stärkt sin styrning av skolväsendet, men ansvarsfördelningen mellan stat och huvudmän kvarstår i huvudsak. Styrningen av skolväsendet i dag innebär att riksdag och regering har ett övergripande nationellt ansvar för resultat och utveckling inom de olika skolformerna. Staten anger nationella mål och riktlinjer för skolväsendet som ska garantera att utbildning i landet blir likvärdig och håller hög kvalitet. Staten är också huvudman för specialskolan och sameskolan samt för förskoleklass och fritidshem vid dessa (2 kap. 4 § skollagen).

Skollagen riktar sig till tre ansvarsnivåer inom skolväsendet: huvudmannen, rektorn och läraren. Därutöver har kommunerna särskilt ansvar för vissa frågor. Huvudmannen har ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med lagar och föreskrifter (2 kap. 8 §). Rektorn leder det pedagogiska arbetet vid en skolenhet, beslutar om organisationen och resursfördelningen inom enheten och har i övrigt det ansvar som framgår av författningar (2 kap. 9 och 10 §§). Lärare har ett ansvar för undervisning och betygssättning (2 kap. 13 §

och 3 kap. 16 §). Av skollagen följer även att huvudmannen systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen (4 kap. 3–6 §§). Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att se till att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet (2 kap. 8 a §).

Skollagen medger både offentliga (kommun, region och stat) och enskilda huvudmän för skolan (2 kap. 2–5 §§). Utöver de 290 kommuner som är huvudmän inom skolväsendet finns ett stort antal enskilda huvudmän av varierande storlek. Läsåret 2019/2020 fanns 186 olika enskilda huvudmän enbart för grundskolan enligt Sveriges officiella statistik. För gymnasieskolan fanns 193 enskilda huvudmän. Även Sveriges regioner är huvudmän för gymnasieskola och gymnasiesärskola.

Staten styr också skolväsendet via sina myndigheter. Via Skolinspektionen följer staten upp att målen uppfylls genom tillsyn och granskning av verksamheten i de olika skolformerna. Skolinspektionen beslutar även om tillstånd för fristående skolor. Skolforskningsinstitutet liksom Specialpedagogiska skolmyndigheten ska på olika sätt bidra till att stärka skolväsendets samlade kompetens. Statens skolverk är förvaltningsmyndighet för skolväsendet med uppgift att främja att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö, men ska också bl.a. följa och utvärdera skolväsendet på nationell nivå (förordning [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk). Skolverket arbetar vidare enligt sin instruktion med stöd till skolutveckling, riktade statsbidrag och genom informations- och kommunikationsinsatser.

Staten styr också skolväsendet indirekt via lärar- och förskollärarytbildningarna och de möjligheter till fort- och vidarebildning som erbjuds vid universitet och högskolor, delvis i samarbete med Skolverket. Staten ansvarar för att fastställa de olika lärar- och förskollärarexamina liksom de krav som ställs för att erhålla examen vilket är avgörande för vilka kunskaper och färdigheter lärare i förskolan, skolan och den kommunala vuxenutbildningen har, och därmed hur undervisningen genomförs.

Staten har vidare möjlighet att styra skolväsendet genom riktade statsbidrag.

## Uppdraget att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap

### *Det finns brister i styrningen av skolväsendet*

OECD har vid flera tillfällen påtalat att åtgärder behövs för att råda bot på de sjunkande skolresultaten liksom den ökande ojämlikheten i det svenska skolväsendet (se t.ex. OECD Improving Schools in Sweden 2015, An OECD perspective och OECD 2019 Economic surveys: Sweden). Även om svenska elevers resultat i internationella kunskapsmätningar vänt upp tydligt de senaste åren (se t.ex. PISA 2015 och 2018), konstaterar OECD att det finns en otydlighet i ansvars- och rollfördelningen i den svenska skolan.

Bland de åtgärder som OECD rekommenderar återfinns bl.a. en förändrad styrning inklusive en förändrad styrning av skolans finansiering. Staten bedöms behöva ta tillbaka kontrollen över några av de styrmedel som staten lämnade ifrån sig under 1990-talets reformer. OECD ifrågasätter rimligheten i det dåvarande antagandet att varje kommun har den administrativa kapacitet, den kompetens och de styr- och kontrollsystem som krävs för att bedriva verksamheten med hög kvalitet.

OECD bedömer (2015) att det saknas en sammanhållen strategi för att förbättra skolan och att de senaste årens skolreformer har genomförts utan ett inbördes sammanhang och en gemensam strategi för att förbättra skolorna. OECD beskriver det svenska skolsystemet som väldigt komplext med många aktörer och bedömer att avsaknaden av en gemensam strategi är allvarlig i ett system som det svenska med stark grad av decentralisering och marknadsorientering. Det saknas former för ansvarsutkrävande för det lokala ansvaret, uppföljningen och utvärderingen är outvecklade och ansvaret för skolutveckling är oklart, eftersom det delas mellan olika nivåer som gör olika bedömningar och prioriteringar. OECD anser att det finns ett behov av en tydlig statlig närvaro på regional nivå för att kunna arbeta systematiskt med att upprätthålla och utveckla kvaliteten och likvärdigheten i skolsystemet.

Även 2015 års skolkommision pekar på att skolan lider av allvarliga systemsvagheter. I sitt delbetänkande Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38) bedömde kommissionen att dessa försämringar uppstått som en konsekvens av utformningen och genom-

förandet av 1990-talets decentralisering och avreglering på skolområdet. Skolkommissionens analys visar ett försvagat och delvis fragmentiserat skolväsende med en låg grad av samverkan, samarbete och gemensamt förbättringsarbete mellan skolor och skolhuvudmän. Skolverket (Skolverkets lägesbedömning 2017) och Skolinspektionen (Skolinspektionens årsrapporter 2017 och 2018) har återkommande konstaterat att många skolhuvudmän saknar kapacitet och nödvändigt underlag för att kunna analysera och åtgärda brister och problem i skolverksamheten. Skolinspektionen konstaterar också att huvudmän som ansvarar för flera skolformer ofta har fokus på grundskolan i sin styrning och uppföljning. Vuxenutbildningen och till vissa delar gymnasieskolan följs upp i mindre utsträckning. Det finns ett signalvärde i vad huvudmän fokuserar på och väljer att följa upp som leder till att annat kan åsidosättas eller nedprioriteras, oavsett om det är avsikten eller inte (Skolinspektionens årsrapport 2018). Skolkommissionen gör i sitt slutbetänkande Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) bedömningen att staten har underskattat de krav som ställs på ett mål- och resultatstyrt skolsystem när det gäller bland annat huvudmännens kapacitet att följa upp, utvärdera och analysera sina resultat.

### *Likvärdigheten i den svenska skolan brister*

Skolkommissionen lyfter fram att den bristande likvärdigheten är ett allvarligt problem i den svenska skolan. Sett ur ett nationellt likvärdighetsperspektiv är utvecklingen över tid i grundskolan i Sverige inte positiv. Familjebakgrunden har avgörande betydelse för skolresultaten och betydelsen av familjebakgrunden har dessutom ökat under de senaste 20 åren. En viktig förklaring är att andelen utlandsfödda elever ökat betydligt under perioden. Betydelsen av familjebakgrund har ökat som en förklaring till elevernas resultat, även om familjebakgrundens betydelse för skolresultaten när det gäller svenskfödda elever har varit förhållandevis konstant under en lång period.

Det kan konstateras att trenden sedan början av 1990-talet är en kraftigt ökad spridning i skolornas kunskapsresultat (se bl.a. Skolkommissionens betänkande SOU 2017:35). Det råder bred enighet om att dessa ökande skillnader mellan skolor i mycket hög grad kan hänföras till ökad skolegregation. Elever har blivit alltmer uppdelade

mellan olika skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund vilket framgår av betänkandet Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan (bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019, SOU 2019:40). Skillnaderna mellan storstadskommunernas grundskolor och skolor belägna på landsbygden har enligt betänkandet också tilltagit över tid. Likvärdigheten utmanas därmed inte enbart av förekomsten av ett stort antal huvudmän utan också av ökade skillnader mellan olika delar av landet.

Även i gymnasieskolan finns en differentiering av elever med olika bakgrund och förutsättningar. Gymnasieskolan innebär både en uppdelning i olika utbildningsinriktningar och en uppdelning utifrån tidigare skolprestationer. Gymnasieskolan karaktäriseras också av könssegregation, eftersom vissa gymnasieprogram domineras av det ena könet. Det är känt att det finns stora skillnader i måluppfyllelse för gymnasieelever med olika bakgrund, men det är det oklart hur elevsammansättningen påverkar skolresultaten.

I likhet med såväl Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) som Långtidsutredningen konstaterar dock Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola att elevsammansättning har betydelse för sammanhållningen i samhället. Mötet med elever från andra sociala eller etniska grupper i skolmiljön inverkar positivt på elevers tolerans och empati för varandra. Skillnader i elevsammansättning mellan skolor kan därför också i sig ses som en indikator på skolans likvärdighet när det gäller skolans demokratiuppdrag och roll att förmedla värden (SOU 2020:33).

Kommunernas storlek påverkar också möjligheten att erbjuda ett brett utbud av gymnasiala utbildningar inom gymnasieskola, gymnasiesärskola och komvux. I många kommuner är det till exempel en utmaning att erbjuda ett allsidigt urval av gymnasieskolans nationella program. Likvärdigheten över landet vad gäller möjligheten att kunna ta del av utbildning blir på detta sätt åsidosatt.

Decentraliseringen och de så kallade valfrihets- och friskolereformerna under 1990-talet har också påverkat utbudet av utbildningar i gymnasieskolan. Den bristande matchningen mellan behoven på arbetsmarknaden, utbud och elevers val av utbildning påverkar både kompetensförsörjningen och ungdomars möjlighet till en smidig övergång från skola till arbetsliv.

*Ett statligt huvudmannaskap ska utredas*

Det finns en negativ utveckling när det gäller likvärdigheten, och även om kunskapsresultaten har ökat något de senaste åren är Sverige fortfarande långt ifrån den framstående position som är regeringens mål. Såväl OECD som Skolkommissionen har pekat på bristande styrning och allvarliga systemsvagheter i den svenska skolan. Sedan början av 1990-talet har staten successivt stärkt sin styrning av huvudmännen genom uppföljning och att kräva ansvar. Staten har tydliggjort ansvarsfördelningen mellan huvudmän, rektorer och lärare, stärkt det pedagogiska ledarskapet över skolan, gett skolans ämnen och kunskapsuppdrag en starkare ställning samt tydliggjort resultatkrav och kunskapsmål. Staten har även utvecklat lärarutbildningen och beslutat att skärpa lärarnas behörighetskrav och att främja en utbildning som bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Det s.k. likvärdighetsbidraget (förordning [2018:49] om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling) har inrättats och satsningen Samverkan för bästa skola (U2019/03786), som är en utvecklingsinsats mellan Skolverket och huvudmän, genomförs. Det kan dock konstateras att mer behöver göras för att nå målet om förbättrade resultat och ökad likvärdighet.

Det behöver därför utredas hur staten kan ta över huvudmannaskapet för det svenska skolväsendet. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Fristående skolor är en del av skolväsendet i Sverige och behöver inrymmas i ett skolsystem med statligt huvudmannaskap.

*Behovet av ökad likvärdighet måste ställas i relation till lokala behov och självbestämmande*

Utredningen om en mer likvärdig skola lyfter fram att olika styrningsmodeller svarar mot olika mål och syften. Ett centraliserat system med starka centrala institutioner och tydlig styrning svarar enligt utredningen mot mål om enhetlighet och likvärdighet över hela landet. Ett decentraliserat system svarar i stället mot mål om lokal anpassning, variation i skolornas inriktning och specialisering samt en nära kontakt mellan medborgare, politiska beslutsfattare och företrädare för skolan på lokal nivå (SOU 2020:28). Den kommunala självstyrelsen, som regleras i regeringsformen, har historiska

rötter och syftar ytterst till att stärka demokratin och göra den offentliga verksamheten mer effektiv. Enligt kommunallagen (2017:725) ska frågor avgöras nära de medborgare som berörs och beslut fattas av lokalt valda politiska församlingar. På så vis kan verksamheten utformas utifrån förutsättningarna i den egna kommunen. Om statens ansvar för skolväsendet ökar innebär det att kommunernas självbestämmande behöver minska.

Den grundlagsfästa principen om kommunal självstyrelse är central i frågor som rör kommunerna. Det framgår av regeringsformen att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen). Det innebär att eventuella inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot proportionalitetsprincipen.

På grund av exempelvis kommuners skilda prioriteringar, ambitionsnivåer och förutsättningar kan den kommunala självstyrelsen leda till skillnader mellan olika delar av landet. Kommunernas förutsättningar att hantera sina uppgifter varierar, bl.a. beroende på befolkningens storlek, åldersstruktur och socioekonomiska förhållanden, om kommunen är tät- eller glesbefolkad samt kommunens näringslivsstruktur och ekonomiska situation. De stora skillnader som finns mellan landets kommuner påverkar deras möjligheter att hantera sina uppgifter och därmed möjligheterna att skapa en likvärdig skola samt erbjuda lika tillgång till ett brett utbildningsutbud.

Skolväsendet är inte och har heller aldrig varit renodlat statligt eller renodlat kommunalt. Medborgarna har möjlighet att utkräva ansvar för verksamheterna i skolväsendet i såväl riksdagsvalen som kommunalvalen. Skolväsendet är därför ett exempel på vad man brukar kalla ett "blandat system", där det är svårare att utkräva ansvar än i system med bara en enda makthavare (SOU 2014:5). För att medborgare ska ha en reell möjlighet att ställa beslutsfattare till svars för t.ex. bristande kvalitet i verksamheten behöver det finnas goda möjligheter till ansvarsutkrävande. När ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap nu tas fram är det därför viktigt att göra noggranna analyser i fråga om möjligheterna till ansvarsutkrävande. Förutsättningarna för medborgarna att utkräva ansvar t.ex. när det gäller beslut om nedläggning av en skola i ett system där beslutet inte fattas på kommunal nivå behöver särskilt analyseras. Det behöver vidare analyseras hur ansvars-



utkrävandet påverkas i ett system där staten både är huvudman för skolan och ansvarig för tillsynen av densamma.

Svenskt skolväsende står inför flera utmaningar i form av bland annat bristande likvärdighet och svaga kunskapsresultat inom vissa områden och det har från flera håll pekats på bristande styrning och allvarliga systemsvagheter i den svenska skolan. I uppdraget att utreda ett statligt huvudmannaskap är det därför nödvändigt att analysera hur ändringar i ansvarsfördelningen skulle svara mot målet att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Samtidigt måste avvägningar göras i fråga om möjligheterna att ta tillvara lokala behov och förutsättningar och dessa möjligheter måste ställas i relation till det nationella behovet av ökad likvärdighet.

Skolväsendet omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, och kommunal vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem och vissa särskilda utbildningsformer (1 kap. 1 § skollagen). Förskolan och den kommunala vuxenutbildningen som skolformer ligger inte inom ramen för detta uppdrag. I det följande används begreppet skolan, som i det här sammanhanget ska förstås som samtliga skolformer i skolväsendet förutom förskolan och kommunal vuxenutbildning.

Utredaren ska därför

- ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan,
- analysera och föreslå hur fristående skolor kan inrymmas i ett system med statligt huvudmannaskap för skolan,
- analysera konsekvenser av ett statligt huvudmannaskap i förhållande till målet om en mer likvärdig utbildning och högre kunskapsresultat, och
- analysera konsekvenser av ett statligt huvudmannaskap i förhållande till den kommunala självstyrelsen och möjligheter till anpassning utifrån lokala behov och förutsättningar samt möjligheter till ansvarsutkrävande.

*Beslutsunderlaget ska omfatta huvudmannaskapets samtliga delar*

Enligt dagens bestämmelser är huvudmannen ansvarig för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. I 2 kap. skollagen anges flera områden som huvudmän ansvarar för enligt dagens ansvarsfördelning. Av 2 kap. 8 § skollagen framgår att huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Det som avses är bl.a. bestämmelser om skolchef, resursfördelning, ledning av utbildningen, undervisande personal, elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, kompetensutveckling, lokaler, utrustning och skolbibliotek. På en mer övergripande nivå kan huvudmännens ansvar sägas omfatta finansieringen av skolan, ledning av utbildningen, den dagliga driften och arbetsgivaransvaret för personalen. Utarbetandet av ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap bör ta sin utgångspunkt i dessa övergripande delar och analyseras i förhållande till målet om ökad likvärdighet och högre kunskapsresultat.

**Ansvaret för arbetsgivarskap och kompetensutveckling är en viktig del av huvudmannaskapet**

Studier visar på en betydande försämring av hur lärarna upplever sin arbetssituation i dag i jämförelse med i början av 1990-talet. I betänkandet Staten får inte abdikera (SOU 2014:5) dras slutsatsen att arbetsförhållandena för lärarna och läraryrkets status försämrades till följd av kommunaliseringen och införandet av mål- och resultatstyrningen av skolan. Staten har sedan kommunaliseringen på olika sätt stärkt sin styrning inom detta område, t.ex. genom införandet av legitimations- och behörighetsreformen och den obligatoriska befattningsutbildningen för rektorer. Staten har vidare infört karriärtjänster med särskilda statliga medel, en lärarlönesatsning för särskilt skickliga lärare och genomför statliga satsningar på fortbildning för lärare och rektorer. Staten har också inrättat ett statsbidrag för karriärsteg för lärare. Det är dock fortsatt huvudmannen som har det

övergripande ansvaret för såväl personalens löner, kompetensutveckling och det som i övrigt faller under arbetsgivaransvaret.

Det råder i dag en brist på lärare i skolväsendet och tillgången till behörig personal skiljer sig mycket åt i olika delar av landet och mellan olika huvudmän. Vidare finns det systematiska skillnader mellan huvudmän och skolor i fråga om att tillhandahålla kompetensutveckling för lärare och rektorer. Detta sammantaget är naturligtvis problematiskt i förhållande till målet om en likvärdig skola.

En del i ett statligt huvudmannaskap är ett statligt arbetsgivaransvar för skolväsendets personal. Det skulle kunna inrymma ansvar för såväl anställning och lönesättning av personal som ansvar för personalens fortbildning och kompetensutveckling. En viktig utgångspunkt är att lönesättningen och allmänna villkor alltså ska vara en fråga för arbetsmarknadens parter.

Utredaren ska

- föreslå hur staten kan ta över arbetsgivarskapet för de lärare, skolledare och eventuellt övriga yrkesgrupper som är anställda i skolor som i dag drivs av offentliga huvudmän.

## Finansieringen är en central del av styrningen av skolväsendet

I dag finansieras merparten av kostnaderna för skolväsendet genom kommunalskatt. Därutöver tillkommer riktade och generella statsbidrag. Syftet med generella bidrag, som betalas ut genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet, är att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och regioner att kunna ge sina invånare likvärdig service oberoende av inkomster och andra strukturella förhållanden, såsom demografi, socioekonomi och geografiska förutsättningar. Det sker främst genom utjämning för skillnader i skattekraft (inkomstutjämning) och strukturellt betingade kostnadsskillnader (kostnadsutjämning). Det generella statsbidraget utgör också ett medel för staten att påverka kommunsektorns samhällsekonomiska utrymme.

Varje kommun avgör hur mycket resurser som ska tilldelas totalt till de egna skolorna och till respektive skolenhet. Enligt skollagen ska kommunerna fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b §). Kommuner ersätter även huvudmän för fristående skolor som

tillhandahåller utbildning för elever som är bosatta i kommunen. Ersättningen till de enskilda huvudmännen ska ske utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna genom ett s.k. grundbelopp för varje elev. Därutöver ska i vissa fall ett tilläggsbelopp lämnas, t.ex. för elever med ett omfattande behov av särskilt stöd (se t.ex. 10 kap. 37–39 §§). Hur de enskilda huvudmännen använder resurserna bestämmer de själva. Huvudmännen, såväl de kommunala som de enskilda, måste dock avsätta tillräckliga resurser för att verksamheten ska kunna svara mot de krav som ställs i skolförfattningarna.

Skolkommissionen pekar (i SOU 2017:35) på att det finns stora skillnader i de avsatta resurserna till undervisning och elevhälsa i förskoleklassen och grundskolan mellan olika kommuner. Skillnaderna beror enligt Skolkommissionen på demografiska och geografiska förhållanden men också på skillnader som beror på att ambitionsnivån skiljer sig mellan olika kommuner. Utredningen om en mer likvärdig skola, som bygger vidare på Skolkommissionens arbete, bekräftar detta. Enligt utredningen kan skillnaderna bara delvis förklaras av skillnader i verksamhetens förutsättningar och elevernas behov. Utredningen gör bedömningen att detta påverkar dels möjligheterna att nå likvärdighet i den svenska skolan, dels skolors möjligheter att klara det kompensatoriska uppdraget. Utredningen anser därför att staten på sikt bör ta ett större ansvar för finansieringen. Detta bör enligt utredningen ske genom att ett större statligt sektorsbidrag som är socioekonomiskt viktat införs. Även OECD anser att Sverige bör införa en starkare nationell styrning av resursfördelningen, liksom en resursfördelning med en starkare fördelningsprofil där mer resurser riktas till skolor och elever med ogynnsamma förutsättningar.

Regeringen delar utredningarnas och OECD:s bedömningar om att det för att nå målet om en likvärdig utbildning behövs en mer kompensatorisk resursfördelning. Det har också tagits steg i den riktningen genom att det s.k. likvärdighetsbidraget har införts och successivt byggts ut. En finansieringsmodell som bygger på ett ökat statligt ansvarstagande behöver därför vara socioekonomiskt viktad, samt ta hänsyn till olika huvudmäns och skolors olika förutsättningar.

En modell där staten tar över finansieringsansvaret för hela eller delar av skolväsendet förutsätter sannolikt en skatteväxling mellan staten och kommunerna. Vidare skulle en sådan förändring påverka

kommuners beskattningsrätt på förvärvsarbete, det kommunala utjämningsystemet och tilldelning av medel till fristående skolor. Eftersom det i dag är kommunerna som fördelar resurser till fristående skolor utifrån samma grunder som kommunerna tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna, skulle ett system där staten tar över ansvaret för bl.a. finansieringen kräva ett förändrat resursfördelningssystem till dessa. I framtagandet av en ny resursfördelningsmodell måste det beaktas att det, vilket även är i linje med den sakpolitiska överenskommelsen, ska råda lika villkor för både privat och offentligt drivna skolor. En förändrad finansiell styrning kan även komma att påverka övriga verksamheter som kommunerna ansvarar för.

Utredaren ska

- lämna förslag till en finansieringsmodell där staten ansvarar för finansieringen av skolan, vilken ska vara socioekonomiskt viktad och innehålla bestämmelser om särskilda resurser för elever med särskilda behov, förslagen ska inte vara kostnadsdrivande i sig eller ställa krav på ökade resurser för att kunna genomföras, och
- analysera hur en sådan finansieringsmodell skulle förhålla sig till det kommunala utjämningsystemet och övriga verksamheter som kommunerna har ansvar för.

### **Huvudmannaskapet innebär också ansvar för bland annat ledningen av utbildningen och den dagliga driften**

Utöver finansieringen av skolväsendet och arbetsgivaransvaret har huvudmännen det övergripande ansvaret för utbildningen. Det innebär bl.a. att huvudmännen är ansvariga för att följa de bestämmelser som finns, att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen och för den dagliga driften. En viktig del i huvudmannaskapet är ledningen av verksamheten och det beslutsfattande som krävs för att utveckla verksamheten enligt de behov som identifieras i det systematiska kvalitetsarbetet på lång och kort sikt.

Skolkommissionen konstaterade att många huvudmän har misslyckats med det systematiska kvalitetsarbetet (SOU 2016:38). Även Skolinspektionen har konstaterat att många huvudmän brister när det gäller arbetet med att planera, följa upp och utveckla sina verksamheter på ett systematiskt vis (Skolinspektionen 2014, Från huvud-

mannen till klassrummet). Skolkommissionen drar slutsatsen att många huvudmän behöver stöd i uppföljning bl.a. och har därför föreslagit att en nationell skolmyndighet ska ha till uppgift att stödja och stärka huvudmännen i skoluppdraget. Utredningen om en mer likvärdig skola gör liknande bedömningar. Det finns därför skäl att utreda om statens ansvar eller stöd inom det systematiska kvalitetsarbetet bör stärkas.

Såväl kommunala som enskilda huvudmän har ansvar för att tillhandahålla elevhälsa, skolbibliotek, lärverktyg, skolmåltider och studie- och yrkesvägledning (2 kap. 25–29 och 36 §§, 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 § och 11 kap. 13 § skollagen). I huvudmannaskapet ingår också ansvar för bl.a. lokalförsörjning, administrativa system och digital infrastruktur. Kommunerna har utöver det ansvar som följer av huvudmannaskapet för de kommunala skolorna även ansvar att se till att skolpliktiga elever fullgör sin skolplikt (9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 § skollagen), ansvar för beslut om mottagande i grundskolan (7 kap. 5 § skollagen) och ett ansvar för att anordna och pröva rätten till skolskjuts (9 kap. 15 b §, 10 kap. 32 § och 11 kap. 31 § skollagen). I framtagandet av beslutsunderlaget bör även dessa delar analyseras.

Utredaren ska därför

- föreslå hur staten kan ta över ansvaret för ledning av utbildningen och den dagliga driften i skolor som i dag drivs av offentliga huvudmän.

*Beslutsunderlaget behöver inkludera en analys av konsekvenserna för de olika skolformerna utifrån deras mål och förutsättningar*

Även om skolväsendets olika skolformer och verksamheter utgår från samma grundläggande syften finns det både likheter och skillnader som påverkas bland annat av barnens och elevernas ålder och skolformernas specifika syften. Som tidigare angetts ingår inte frågan om förskolans och den kommunala vuxenutbildningens huvudmannaskap i utredarens uppdrag. Möjligheten till samverkan mellan olika skolformer måste därför beaktas i framtagandet av beslutsunderlaget. Vidare bör hänsyn tas till hur möjligheten till samordning mellan olika skolformer och effektivt utnyttjande av resurser bäst kan åstadkommas.

Utbildningen i de obligatoriska skolformerna, förskoleklass, grundskola, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan, ska ligga till grund för fortsatt utbildning och bland annat främja allsidiga kontakter och social gemenskap. Även gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen ska ge en grund för fortsatta studier, men i skollagen betonas också utbildningen som grund för yrkesverksamhet och deltagande i arbetslivet. Vidare anges i skollagen att utbildningen i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning bland annat ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. En förutsättning för detta är att det finns en utvecklad samverkan med arbetslivet både nationellt och regionalt i planeringen, dimensioneringen och genomförandet av utbildningen.

Skolformernas skilda syften avspeglas också i de olika skolformernas innehåll och organisering av utbildningen. De obligatoriska skolformerna har ett innehåll som präglas av gemensamma ämnen och fastställda timplaner. Gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen präglas av större diversitet än de obligatoriska skolformerna när det gäller utbildningarnas innehåll, omfattning, krav på utrustning och material samt lärarkompetenser. I vissa fall finns en tydlig samordning mellan skolformerna. Till exempel använder gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå i huvudsak samma ämnesplaner, och kurserna är i stor utsträckning desamma.

Barn och elever gör olika typer av övergångar under sin skoltid. De byter klass, skolenhet och skolform. I skollagen och i läroplanerna finns bestämmelser om överlämning av uppgifter vid övergång mellan och inom skolformer samt krav på samverkan inom och mellan skolformerna. När det gäller de frivilliga skolformerna innebär övergångar mellan olika delar i utbildningssystemet en risk att vissa ungdomar väljer att lämna systemet innan avslutad utbildning. Att övergången till en ny utbildning, skola eller klass fungerar väl är en viktig faktor för att elever ska lyckas med sina studier. Det ställer stora krav på samverkan och rutiner hos avlämnande och mottagande verksamheter.

Det förekommer att förskolor är integrerade eller samorganiserade med annan verksamhet, till exempel grundskolan eller fritidshemmet. I dessa fall kan en och samma person fullgöra uppdraget som rektor för grundskolan och vara pedagogisk ledare för de andra

verksamheterna. Vidare ska förskolan samverka på ett förtroendefullt sätt med förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja barnens utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv. En förändring av ansvaret för den obligatoriska skolan och fritidshemmet behöver därför ske med hänsyn till hur möjligheterna till samverkan och samarbete med förskolan påverkas.

Utredaren ska därför

- analysera konsekvenserna för de olika skolformerna av ett statligt huvudmannaskap, och
- utifrån bedömningarna ovan analysera hur ett förändrat huvudmannaskap kan påverka samverkan mellan olika skolformer.

*En fungerande samverkan med andra verksamheter på lokal och regional nivå bör beaktas i uppdraget*

En samverkande statsförvaltning är en viktig utgångspunkt för förvaltningspolitiken. Skolväsendet i dag har många samverkansytor. Skolor samverkar med annan kommunal verksamhet som socialtjänst, samhällsplanering, fritidsverksamhet, folkbibliotek, kulturskola och hälso- och sjukvård och är beroende av att samverkan fungerar. Enskilda huvudmän samverkar på motsvarande sätt med dessa verksamheter inom lägeskommunen. Skolor arbetar även mot statliga myndigheter inom olika samhällssektorer. Det kommunala aktivitetsansvaret samverkar med statlig verksamhet, t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Polismyndigheten och verksamhet som hälso- och sjukvården. Vidare förutsätter utbildningsplikten för nyanlända och andra insatser inom arbetsmarknadsområdet samverkan mellan Arbetsförmedlingen och den kommunala vuxenutbildningen. När det gäller samverkan mellan skola och arbetsliv samverkar skolorna med bl.a. regionerna inom ramen för deras regionala utvecklingsarbete. Utredningsarbetet behöver ta hänsyn till de samarbeten som finns i dag och beroende på de förslag som presenteras ta hänsyn till att samarbete fortsatt behöver ske såväl mellan statliga aktörer som mellan kommun, region och andra aktörer.



Utredaren ska därför

- analysera vilka konsekvenser ett statligt huvudmannaskap bedöms få för möjligheterna till samverkan med relevanta verksamheter för skolväsendet som för den statliga samordningen som helhet.

*Beslutsunderlaget behöver omfatta förslag till statlig myndighetsorganisation*

I januariavtalet finns även i punkt 54 punkter om att arbeta vidare med förslag från Skolkommissionen för att öka likvärdigheten i skolan med bl.a. regionaliserade skolmyndigheter. Skolkommissionen bedömer att regionala kontor inom en skolmyndighet behöver byggas upp och ha i uppgift att stödja och stärka huvudmännen (SOU 2016:38). Ett överordnat uppdrag för myndigheten skulle vara att främja förutsättningarna för goda kunskapsresultat i skolorna samt följa och stödja arbetet med att förbättra likvärdigheten i skolsystemet.

Även andra statliga utredningar har lämnat förslag till ökad statlig närvaro i form av en regional skolmyndighetsorganisation, t.ex. 2017 års Skolmyndighetsutredning (U 2017:04), Utredningen om en mer likvärdig skola (U 2018:05) och Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (U 2018:01).

Ett statligt huvudmannaskap förutsätter en myndighetsorganisation som är anpassad till de nya uppgifterna. Inom Regeringskansliet bereds för närvarande frågan om en regional myndighetsorganisation på skolområdet. I uppdraget att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap behöver det utredas vilken form av myndighetsorganisation som behövs för att staten ska kunna utföra de uppgifter som krävs i egenskap av huvudman för skolan. Det är viktigt att utredningen utgår från den svenska förvaltningsmodellen och regeringens förvaltningspolitiska inriktning. Dessa innebär bland annat ett långtgående delegerat ansvar till och stort förtroende för de statliga myndigheterna, samt att styrningen av statsförvaltningen ska vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad (prop. 2020/21:1 utgiftsområde 2). Utredaren bör beakta de förslag som har lämnats på detta område samt det arbete som för närvarande

pågår inom Regeringskansliet. Utredaren bör vidare beakta januariavtalets övriga beslutspunkter.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå vilken form av myndighetsorganisation som behövs vid ett statligt huvudmannaskap, och
- beakta de förslag som lämnats inom området samt det arbete som pågår med januariavtalets övriga beslutspunkter.

### Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska organisatoriska och pedagogiska konsekvenser av förslagen redovisas. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen ska beskrivas, liksom andra beslutsunderlag som behövs för att skapa förutsättningar för ett eventuellt förstatligande av skolan men som inte omfattas av utredarens förslag. Vidare ska utredaren överväga hur de föreslagna åtgärderna kan utvärderas och hur förutsättningarna för utvärdering kan gynnas. Även konsekvenser för lärarförsörjningen samt för behöriga yrkesverksamma och blivande lärare och förskollärare inom berörda skolformer ska redovisas. Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet, där ett delmål är jämställd utbildning. Utredaren ska vidare redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt principen om icke-diskriminering. Utredaren ska även i sitt arbete i övrigt beakta ett barnrätts-, ungdoms- och funktionshinderperspektiv. I enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen ska utredaren beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar i den kommunala självstyrelsen och redogöra för sina bedömningar i detta avseende. Utredaren ska vidare göra en samlad bedömning av förslagens konsekvenser och ställa dessa i relation till alternativa åtgärder för att nå förbättrade kunskapsresultat.

## Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från kommuner och enskilda skolhuvudmän liksom från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Skolforskningsinstitutet, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Skolledarförbundet, Sveriges Elevråd, Sveriges Elevråd – SVEA och Sveriges Elevkårer samt andra myndigheter och organisationer med relevans för uppdraget, bl.a. Arbetsgivarverket, universitet och högskolor med examenstillstånd för förskolläraryrket och lärarexamen. Utredaren ska beakta annat pågående utredningsarbete med relevans för uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

(Utbildningsdepartementet)



# Kommittédirektiv 2022:11

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett statligt huvudmannaskap för skolan (U 2020:07)**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 mars 2022

### **Ändring i uppdraget**

Regeringen beslutade den 22 december 2020 kommittédirektiv om förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan (dir. 2020:140). Enligt direktiven ska en särskild utredare ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för samtliga skolformer utom förskolan och den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Regeringen bedömer nu att det även kan finnas andra alternativ än att staten blir huvudman för skolan som stärker statens ansvar för skolväsendet. Det ska därför stå utredaren fritt att även presentera andra underlag än ett underlag för statligt huvudmannaskap. Det finns också skäl för vissa andra ändringar av uppdraget.

Utredaren ska med ändring av de ursprungliga direktiven bland annat även

- analysera hur statens ansvar för skolväsendet kan stärkas i andra former än genom ett förstatligande,
- analysera hur statens ansvar för komvux kan stärkas.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 21 oktober 2022.

## Uppdraget att utreda förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan ändras

Utredaren har tidigare fått i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan. Detta uppdrag kvarstår.

Det är dock lämpligt att även utreda hur staten kan ta ett större ansvar för skolväsendet. En förändring av det statliga ansvarstagandet skulle kunna skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Den svenska skolan har aldrig varit enbart statlig eller enbart kommunal, vilket t.ex. framgår av betänkandet Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan (SOU 2014:5). Det kan finnas andra alternativ än att staten blir huvudman för skolan som stärker statens ansvar för skolväsendet på ett sätt som även förbättrar skolans likvärdighet. Det bör därför stå utredaren fritt att presentera andra underlag än ett underlag för statligt huvudmannaskap för att uppnå detta syfte.

Utredaren ska utöver tidigare givet uppdrag

- analysera hur statens ansvar för skolväsendet kan stärkas i andra former än genom ett förstatligande.

### *Hur kan statens ansvar för komvux stärkas?*

Syftet med utredningen om ett statligt huvudmannaskap är att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Det syftet ska också omfatta komvux. Det är därför lämpligt att även komvux ingår i utredarens uppdrag att stärka statens ansvar för skolväsendet. Kvaliteten i vuxenutbildningen behöver stärkas. Kvalitetsbrister inom komvux har uppmärksammats bl.a. av Statens skolinspektion och KLIVA-utredningen (SOU 2020:66). En del av dessa brister kan härledas till entreprenadförhållandet inom komvux. Kommunerna uppger också svårigheter med upphandlingen, bl.a. att det kan vara svårt att få utbildningsföretag att lämna anbud på utbildning för få elever och att det kan bli långa och kostsamma processer om upphandlingen överklagas.

Inom komvux finns inga enskilda huvudmän utan det finns endast offentliga huvudmän, kommuner och i vissa fall regioner. Kommunerna kan dock välja att lägga ut hela eller delar av sin utbildning på

entreprenad enligt 23 kap. skollagen (2010:800) med bibehållet huvudmannaskap. Entreprenaden genomförs antingen genom upphandling av utbildningarna eller genom att utbildningsanordnare auktoriseras. År 2020 var det 579 000 kursdeltagare (49 procent) inom komvux totalt som studerade hos en annan utbildningsanordnare än huvudmannen.

Ett skäl till kvalitetsbristerna inom komvux som kan anföras är att de kommunala huvudmännen bedöms sakna tillräckliga system för att följa upp och kontrollera verksamheten, något som accentueras i de fall kommunen valt att upphandla utbildning inom komvux i enlighet med skollagens bestämmelser om entreprenad. Det finns därför anledning att se över hur statens ansvar för komvux kan stärkas i syfte att öka kvaliteten och rättssäkerheten i komvux. Även de privata utbildningsanordnarnas roll bör ingå i analysen. Fokus för arbetet bör vara att förhindra att brister uppstår, i stället för att vidta åtgärder i efterhand om och när det uppdagas brister. Vid överväganden av lösningar bör man därför beakta risken för att i systemet bygga in ett alltför stort behov av tillsyn, där tillsynsmyndigheten ofta är hänvisad till att agera i efterhand när kvalitetsbristerna är ett faktum.

I sammanhanget bör det även analyseras om, och i så fall hur, överetablering av utbildningsanordnare, eller brist på etablering, är en faktor som påverkar kvaliteten i komvux.

Utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad konstaterade i sitt slutbetänkande Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning (SOU 2017:44) att utbildning inom komvux utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse som uttryckligen undantagits från EU:s upphandlingsdirektiv. Någon skyldighet att upphandla finns alltså inte enligt utredningen. I propositionen Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad (prop. 2019/20:127) gjorde regeringen bedömningen att huruvida tjänster som avser utbildning inom skolväsendet är organiserade i form av icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (vilka inte behöver upphandlas) eller ekonomiska tjänster av allmänt intresse (vilka som huvudregel ska upphandlas) är en fråga om tolkning av EU-rätt som bör avgöras i rättstillämpningen.

Kommunernas storlek, samarbete med närliggande kommuner och pendlingsavstånd mellan kommunerna påverkar möjligheterna för en kommun att erbjuda ett brett utbud av gymnasiala utbildningar inom komvux. En vuxenutbildning som utgår från individers

behov och förutsättningar bör planeras så att individer vid behov kan studera inom olika delar av vuxenutbildningen samtidigt och t.ex. kombinera allmänteoretiska kurser med yrkeskurser. För att åstadkomma ett bredare utbud behöver kommunerna samarbeta med varandra och tillgängliggöra utbildningar för medborgare i andra kommuner än den egna. Kommunerna behöver även samverka med Arbetsförmedlingen, regionalt utvecklingsansvariga och arbetsgivarna för att skapa ett utbud anpassat till arbetsmarknadens behov. Ett ökat statligt ansvarstagande bedöms kunna underlätta planeringen av utbildningen och samverkan mellan olika aktörer.

Det finns således ett behov av att ta ett samlat grepp i fråga om styrningen och ansvarsfördelningen inom komvux för att skapa ett mer enhetligt system med högre kvalitet och en ökad likvärdighet.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur statens ansvar för komvux kan stärkas.

#### *Konsekvenser för förskolan bör analyseras*

Förskolan är en del av skolväsendet och första steget i ett livslångt lärande. Det är viktigt att konsekvenserna för förskolan belyses om samtliga skolformer utom förskolan får ett statligt huvudmannaskap eller om staten tar ett större ansvar för skolväsendet utom förskolan.

Utredaren ska därför

- analysera vilka konsekvenserna blir för förskolan om huvudmannaskapet för skolformen är oförändrat medan övriga skolformer i skolväsendet får ett förändrat huvudmannaskap.

#### *Hur ska enskilda huvudmän omfattas?*

Av de ursprungliga direktiven följer att verksamheter som bedrivs av enskilda huvudmän inte ska omfattas av ett statligt huvudmannaskap när det gäller arbetsgivaransvar eller ledning och daglig drift. Däremot ska de inrymmas i ett system för statlig finansiering.

Enligt Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) är ett av de utmärkande dragen för dagens styrsystem den reglering som lett fram till att en s.k. skolmarknad uppstått. Etableringsfrihet för kommunala och fristående skolor, fritt skolval mellan kommunala



och fristående skolor samt att en s.k. skolpeng följer med eleven när eleven flyttar mellan olika huvudmän anses vara av särskild betydelse.

I 2 kap. 5 § skollagen anges vad som ska krävas för att en enskild huvudman ska godkännas. För att ett godkännande ska lämnas krävs bl.a. att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Enligt förarbetena till bestämmelsen avses bl.a. att Statens skolinspektions prövning ska utgå från ett helhetsperspektiv (prop. 2009/10:157 s. 21).

Skolkostnadsutredningen har utrett frågan om hur man kan undvika negativa följder av överetablering av skolor och lämnat förslag i betänkandet *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66). Utredningen föreslår att 2 kap. 5 § skollagen utvidgas så att överetablering kan undvikas vid beslut om godkännande av fristående skolor. När staten tar ett större ansvar för hela skolväsendet kan dock andra förslag vara relevanta.

Det finns således ett behov av att ta ett samlat grepp i fråga om styrningen och ansvarsfördelningen när det gäller hela det svenska skolväsendet utom förskolan för att skapa ett mer enhetligt system och en ökad likvärdighet. Det innebär att även de enskilda huvudmännen måste ingå i analysen av hur statens ansvarstagande för skolväsendet kan stärkas.

Utredaren ska därför utöver tidigare givet uppdrag

- föreslå hur enskilda huvudmän ska omfattas när staten i högre grad tar ansvar för skolväsendet utom förskolan, och
- undersöka hur alternativen för att öka statens ansvar för skolväsendet kan ge ett större inflytande för staten över enskilda huvudmäns etablering.

## Konsekvensbeskrivningar

Det som anges i utredarens ursprungliga direktiv om konsekvensbeskrivningar gäller fortsatt även vid genomförande av uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv. Utredaren ska vidare, när det gäller hela uppdraget, utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474), redovisa förslagens organisatoriska konsekvenser.

### **Redovisning av uppdraget**

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 21 oktober 2022.

(Utbildningsdepartementet)

# En historisk beskrivning av hur styrningen av skolan har sett ut och förändrats över tid

En historisk tillbakablick över styrningen av skolan visar att den svenska skolan som helhet aldrig har varit helt statlig eller helt kommunal. Ansvaret har sett olika ut över tid och graden av central styrning har varierat. Den här bilden är viktig att ta med sig inför ett eventuellt kommande förstatligande av skolan.

I denna bilaga beskriver utredningen skolans utveckling med fokus på tiden före, under och efter kommunaliseringen som genomfördes 1991. Vi redogör bland annat för frågor om statligt respektive kommunalt ansvar, avreglering samt central styrning och decentralisering. Bilagan avslutas med en beskrivning av hur skolmyndigheternas uppgifter, organisation och styrning har förändrats över tid.

## En sammanfattning av ansvaret för skolan över tid

I detta avsnitt sammanfattar utredningen hur styrningen och ansvaret har sett ut för folkskolan, läroverken, yrkesskolan, enhetsskolan/grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Dessa delar fördjupas sedan i bilagans näst sista avsnitt där vi ger en utförligare kronologisk beskrivning av den äldre historiken och redogör för hur styrningen av olika skolformer har sett ut under den ungefärliga tidsperioden från 1800-talet till 1980-talet. Där anges även referenser.

## **Skolan som helhet har aldrig varit enbart statlig eller enbart kommunal**

Innan grundskolan infördes 1962, gymnasieskolan 1971 och komvux 1968 fanns folkskolan, läroverken, yrkesskolan och olika former av annan vuxenutbildning.

Folkskolan, som inrättades 1842, var till en början sexårig och blev sedan sjuårig genom ett riksdagsbeslut 1936. Inledningsvis delades ansvaret för folkskolan mellan staten, kyrkan och socknarna. År 1863 upphörde socknarna och kommuner bildades. Huvudmannaskapet för folkskolan var kommunalt. Statens ansvar var initialt begränsat men det ökade successivt.

Ett sammanhängande, nioårigt läroverk infördes 1849. Läroverken var statliga, och är egentligen den enda svenska skolform som har haft ett fullgånget statligt huvudmannaskap. År 1905 delades läroverken in i realskolan och gymnasiet.

Folkskolan och realskolan var två parallella skolformer med olika målgrupper. I folkskolan gick till en början böndernas och arbetarnas barn, medan realskolan initialt bara tog emot pojkar från samhällets övre skikt och medelklassen. Detta parallellskolesystem var omdiskuterat under första hälften av 1900-talet och det framfördes önskemål om att skapa en gemensam och sammanhållen bottenskola. Svaret blev försöket med enhetsskola som inleddes 1950 och resulterade i den nioåriga grundskolan tolv år senare. Huvudmannaskapet för grundskolan blev kommunalt, men staten och kommunerna hade och har sedan dess haft ett delat ansvar för skolformen.

När det gäller skolförlagd yrkesutbildning har Sverige ingen lång tradition på det området. Före 1920-talet bedrevs yrkesutbildning främst genom ett lärlingssystem. Därefter förstärktes den skolförlagda yrkesutbildningen kraftigt under samlingsnamnet yrkesskolan. Yrkes-skolorna var huvudsakligen kommunala eller drevs av landstingen, men det fanns också ett fåtal statliga yrkesskolor.

Samtidigt med grundskolans införande utreddes även gymnasiet. År 1966 inrättades ett treårigt gymnasium, fyraårigt för den tekniska linjen, och en tvåårig fackskola vid sidan av yrkesskolan. Både gymnasiet och fackskolan fick kommunalt huvudmannaskap. Även yrkesutbildningen utreddes med målsättning att inordna den i en allmän ungdomsutbildning. Läsåret 1971/1972 genomfördes reformen där den sammanhållna gymnasieskolan ersatte gymnasiet, fackskolan och

yrkesskolan. Huvudmannaskapet för gymnasieskolan förblev kommunalt. Liksom för grundskolan hade och har staten och kommunerna fortsättningsvis ett delat ansvar.

Den svenska vuxenutbildningen går tillbaka till mitten av 1800-talet och folkbildningens framväxt. Därefter utvecklades även aftonskolor, kvällsgymnasier och korrespondensutbildning. År 1938 inrättades Statens aftonskola som var den första statligt initierade vuxenutbildningen, men verksamheten blev kortvarig. I övrigt bedrevs vuxenutbildning av studieförbund. Komvux inrättades sedan 1968. Nu blev kommunerna, och i vissa fall landstingen, huvudmän i stället för studieförbunden. Som ett komplement till komvux fanns två rikssrekryterande statliga skolor för vuxna.

Som framgår av denna beskrivning har skolan som helhet aldrig varit enbart statlig eller enbart kommunal.

### **En bild över hur ansvaret har varierat**

I tabell 1 sammanfattas hur ansvaret för folkskolan, läroverken, yrkesskolan, enhetsskolan/grundskolan, gymnasieskolan och komvux har sett ut från mitten av 1800-talet och fram till i dag.

Tabell 1      Ansvar för skolan över tid

Från 1800-talet och fram till i dag

	Folkskolan	Läroverken	Yrkerskolan	Enhetsskolan Grundskolan	Gymnasieskolan	Konvux
<b>Ansvar (staten, kommunerna och kyrkan)</b>	En skola per socken från 1842. Kommun och kyrka i symbios. Initialt litet statligt ansvar. Staten ansvarade för lärarytbildning. På 1930-talet började kyrkan avskiljas från folkskolan.	Sammanhängande läroverk från 1849. Staten ansvarade för läroverken, kyrkan hade också ett inflytande fram till 1905. År 1905 delades läroverken in i realskolan och gymnasiet.	Ett lärlingssystem före 1920-talet. Kommunala praktiska ungdomsskolor med statligt stöd från 1918. Verkstadsskolor med begränsade statsbidrag från 1921. Yrkerskolan etablerades på 1930-talet då yrkesutbildning i offentlig regi kraftigt förstärktes.	Försök med enhetsskola från 1950. Grundskolan infördes 1962. Delat ansvar mellan stat och kommun. Efter kommunaliseringen 1991 fick kommunerna huvudansvaret. Staten ansvarar bland annat för nationella mål, nationell utvärdering, inspektion och stöd till lokal skolutveckling.	Läsåret 1971/1972 infördes den nya, sammanhållna gymnasieskolan. Delat ansvar mellan stat och kommun. Efter kommunaliseringen 1991 fick kommunerna huvudansvaret. Staten ansvarar bland annat för nationella mål, nationell utvärdering, inspektion och stöd till lokal skolutveckling.	Konvux infördes 1968. Dessförinnan hade vuxenutbildning bedrivits av studieförbund. Kommuner och i vissa fall landsting fick efter styrelsen anordna konvux. Det fanns också två statliga skolor för vuxna. Grundvux infördes 1977 och sårvox 1988. Sfi påbörjades 1965 men blev först 1991 fullt ut kommunalt.
<b>Huvudmannaskap</b>	Huvudmannaskapet var kommunalt. Initialt fanns skolråd som utsågs av kyrkan. På 1930-talet infördes folkskolestyrelser som utsågs av kommunerna.	Huvudmannaskapet var statligt. Det fanns även privata skolor som motsvarade läroverken och fick statsbidrag.	Huvudmannaskapet var kommunalt för drygt 60 procent av yrkes-skolorna. Övriga drevs av landsting samt ett fåtal av staten eller av enskilda.	Huvudmannaskapet är kommunalt, även om ansvaret är och har varit delat mellan stat och kommun. Enskilda kan också vara huvudmän.	Huvudmannaskapet är kommunalt, även om ansvaret är och har varit delat mellan stat och kommun. Vissa yrkesutbildningar har regioner som huvudmän. Det finns enskilda utbildningsanordnare men kommunerna är alltid huvudmän.	Huvudmannaskapet är kommunalt för alla skol-formsdelar inom konvux. Vissa yrkesutbildningar har regioner som huvudmän. Det finns enskilda utbildningsanordnare men kommunerna är alltid huvudmän.

	Folkskolan	Läroverken	Yrkeskolan	Enhetsskolan Grundskolan	Gymnasieskolan	Komvux
Grad av central styrning	Initialt var statens bidrag till folkskolorna litet. Allt eftersom tog staten ett fastare grepp. År 1861 inrättades Folkskoleinspektionen. Den första normalplanen kom 1878. År 1914 inrättades Folkskoleöverstyrelsen som 1920 blev en del av Skolöverstyrelsen. Ökad central styrning under mellankrigstiden.	Hög grad av central styrning. Den första läroverksstadgan kom 1856. År 1904 inrättades Läroverksöverstyrelsen som 1920 blev en del av Skolöverstyrelsen.	Initialt låg grad av central styrning. År 1944 inrättades Kungliga överstyrelsen för yrkesutbildning (KÖY) som övertog ansvaret för yrkesutbildning från Skolöverstyrelsen (SÖ). Från 1950-talet och framåt en ökad grad av central styrning. KÖY lades ner 1964 och yrkesutbildningen återfördes till SÖ som ökade den centrala styrningen.	En decentralisering och avreglering skedde från 1970-talet och framåt. Skolväsendet låg under Skolöverstyrelsen fram till dess avveckling 1991 då Skolverket infördes.	En decentralisering och avreglering skedde från 1970-talet och framåt. Skolväsendet låg under Skolöverstyrelsen fram till dess avveckling 1991 då Skolverket infördes. När komvux inrättades blev det en del av Skolöverstyrelsens ansvar.	Fram till mitten av 1950-talet var det statliga inflytandet över vuxenutbildningen litet. Därefter involverade sig staten alltmer. När komvux inrättades blev det en del av Skolöverstyrelsens ansvar.
Ekonomiska resurser	Initialt kommunal finansiering med ett begränsat statligt stöd. Statsbidragen ökade successivt.	Staten ansvarade för finansieringen. Skolgången var länge gratis men inackorderingen medförde vissa kostnader.	Från mitten av 1950-talet ökade statsbidragen till yrkesutbildningen. Även enskilda yrkesskolor fick statsbidrag.	Vid grundskolans införande 1962 betalade staten lärarlöner. Efterhand tog kommunerna alltmer av det ekonomiska ansvaret i och med minskade statsbidrag. Vid kommunaliseringen 1991 ändrades statsbidragssystemet och ett sektorsbidrag till skolan som helhet infördes. År 1993 avvecklades sektorsbidraget och ett generellt statsbidrag till kommunerna infördes. På senare år har de rik-tade statsbidragen ökat.	Vid gymnasieskolans införande 1971 betalade staten lärarlöner. Efterhand tog kommunerna alltmer av det ekonomiska ansvaret i och med minskade statsbidrag. Vid kommunaliseringen 1991 ändrades statsbidragssystemet och ett sektorsbidrag till skolan som helhet infördes. År 1993 avvecklades sektorsbidraget och ett generellt statsbidrag till kommunerna infördes. På senare år har de rik-tade statsbidragen ökat.	Från 1962 gavs statsbidrag till vuxenutbildningen. När komvux infördes blev den formella vuxenutbildningen helt avgiftsfri. När sektorsbidraget till skolan som helhet infördes 1991 togs den öronmärkta medelsfördelningen till komvux bort. År 1993 avvecklades sektorsbidraget och ett generellt statsbidrag till kommunerna infördes. På senare år har de rik-tade statsbidragen ökat.

Folkskolan	Läroverken	Yrkesskolan	Enhetsskolan Grundskolan	Gymnasieskolan	Komvux
<b>Arbetsgivarskap</b>	Kommunerna bekostade till en början lärare. Sedan bidrog staten till att finansiera lönerna. Folkskollärarna var kommunalt anställda men med en statlig reglering av tjänsterna. Tillsättningen var kommunal men staten deltog i rekryteringen genom att ange de tre mest meriterade sökandena.	Läroverkslärarna var statligt anställda och hade inte bara statligt reglerade tjänster. Kommunerna hade inget inflytande över rekryteringen, utan den hanterades centralt av regeringen eller Skolöverstyrelsen.	Lärare i yrkesskolan var kommunalt anställda. Dessa tjänster saknade statlig reglering och tillsättningen av lärare och skolledare var statligt reglerad och staten slöt avtal om anställningsvillkor. Lärare och skolledare var dock anställda av kommunerna. Vid kommunaliseringen 1991 fick kommunerna ett odelat arbetsgivaransvar för all skolpersonal.	För skolpersonal gällde initialt ett dubbelt arbetsgivaransvar. Tillsättningen av lärare och skolledare var statligt reglerad och staten slöt avtal om anställningsvillkor. Lärare och skolledare var dock anställda av kommunerna. Vid kommunaliseringen 1991 fick kommunerna ett odelat arbetsgivaransvar för all skolpersonal.	På 1970-talet började komvux få en egen läroorganisation. Innan dess hade lärare i ungdomsskolan arbetat i komvux vid sidan av sina ordinarie tjänster. Nu blev allt fler lärare bara inom komvux. Även inom komvux gällde ett dubbelt arbetsgivaransvar fram till kommunaliseringen då kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all skolpersonal.
<b>Drift</b>	Kommunerna organiserade verksamheten och tillhandahöll skollokalerna.	Staten ansvarade för läroverken, även läroverksbyggnaderna.	Kommunerna ansvarar för att organisera verksamheten samt för skollokalerna, arbetsmiljön, läromedel, skolskjuts och skolmåltider.	Kommunerna ansvarar för att organisera verksamheten samt för skollokalerna, arbetsmiljön, läromedel och skolmåltider.	Inom komvux kan utbildningen anordnas på olika sätt: I egen regi med kommunen som anordnare, på entreprenad hos enskilda utbildningsanordnare eller via samverkan med andra huvudmän.
<b>Elevgrupp</b>	Initialt böndernas och arbetarnas barn. Mot slutet av 1800-talet även medelklassens barn. År 1919 infördes skolplikt för alla. På 1940-talet fanns ungefär 520 000 elever i folkskolan.	Initialt pojkar från samhällets övre skikt och medelklassen. Från 1894 även folk-skolepojkar. År 1905 (realskolan) och 1927 (gymnasiet) öppnades läroverken för flickor. På 1940-talet fanns ungefär 55 000 elever i läroverken.	På 1940-talet fanns ungefär 9 000 elever i yrkesskolan. I mitten av 1960-talet hade elevantalet ökat till drygt 71 000.	En frivillig ungdomsutbildning för alla. Ungefär 98 procent av en årskull går i gymnasieskolan.	Vuxna i behov av utbildning som motsvarar den som ges i grundskolan, grundskolskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan samt vuxna invandrare i behov av utbildning i svenska språket eller grundläggande läs- och skrivfärdigheter.



## Graden av central styrning fram till kommunaliseringen

I detta avsnitt redogör utredningen för hur graden av central styrning av skolan har förändrats över tid fram till slutet av 1980-talet. Vi beskriver den decentralisering och avreglering som påbörjades på 1970-talet och sedan fortsatte fram till kommunaliseringen 1991. Dessutom går vi igenom hur inställningen till fristående skolor såg ut under samma period.

### Mellan- och efterkrigstiden präglades av en förhållandevis stark central styrning

Under mellankrigstiden skedde en centraliseringsprocess i många länder, däribland Sverige. Efterkrigstiden präglades fortsättningsvis av att skolreformerna genomfördes med en förhållandevis stark central styrning, även om en strävan mot decentralisering påbörjades. Ambitionen efter krigen var att göra utbildningen geografiskt tillgänglig för alla, att höja utbildningsnivån oavsett social bakgrund samt att föra samman olika utbildningar. Dessa omfattande och genomgripande förändringar av skolsystemet hade inte varit möjliga utan central styrning från riksdag och regering.<sup>1</sup>

### En decentralisering och avreglering inleddes under 1970-talet

Under 1970-talet påbörjades ett reformarbete som byggde på decentralisering och avreglering. Syftet var att minska detaljregleringen och effektivisera verksamheten genom en ökad lokal frihet. Decentraliseringen var en del av tidsandan, vilket också framgick vid tillkomsten av 1974 års regeringsform där det understryks att den kommunala självstyrelsen utgör en av grundstenarna för den svenska demokratin.<sup>2</sup> År 1979 beslutade riksdagen om riktlinjer för en decentralisering av den offentliga verksamheten.<sup>3</sup> Året efter beslutade riksdagen att flera olika statsbidrag skulle avskaffas och inordnas i skatteutjämnings-systemet.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

<sup>2</sup> Prop. 1973:90 *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.* Bet. 1973:KU26.

<sup>3</sup> Prop. 1978/79:111 *Åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m.* Propositionen bygger bl.a. på Decentraliseringsutredningens principbetänkande SOU 1978:52 *Lägg besluten närmare människorna!*

<sup>4</sup> Prop. 1979/80:90 *Kommunalekonomiska frågor inför år 1981*.

Vad gäller decentraliseringen inom skolans område under 1970-talet lade regeringen i februari 1976 fram en proposition om skolans inre arbete. Den innebar en ökad lokal frihet och ett ökat professionellt ansvar för skolan.<sup>5</sup> Propositionen grundade sig på ett betänkande från Utredningen om skolans inre arbete (SIA-utredningen).<sup>6</sup> I propositionen föreslog regeringen också ett nytt förenklat statsbidragssystem.<sup>7</sup> År 1978 antog riksdagen det nya statsbidragssystemet för grundskolan.<sup>8</sup> Det bestod sedan i princip fram till kommunaliseringen.

Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK-utredningen) rekommenderade i sitt betänkande, som lades fram 1978, ytterligare decentralisering samt förändring av Skolöverstyrelsens roll. Myndighetens kanske viktigaste uppgift måste, menade utredningen, vara att se till att principen om ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard upprätthölls. Enligt utredningen skulle större möjligheter att decentralisera ansvar, utöver vad som redan skett genom SIA-utredningen och det förenklade statsbidragssystemet till grundskolan, övervägas.<sup>9</sup> År 1984 förenklades även statsbidragssystemet för komvux<sup>10</sup> och 1987 för gymnasieskolan.<sup>11</sup>

Under 1980-talet finansierade staten drygt hälften av grundskolans totala kostnader (lärarlöner, elevvårdskostnader, administration och fortlöpande kostnader för lokaler). Gymnasieskolan var till 46 procent statligt finansierad, 45 procent kommunalt finansierad och 9 procent finansierad av landstingen. Motsvarande siffror för komvux var 81 procent statlig finansiering, 14 procent kommunal finansiering och 4 procent finansierad av landstingen.<sup>12</sup>

Decentraliseringstrenden med start på 1970-talet var alltså tydlig om man studerar intentionerna i offentliga utredningar och propositioner. Om man i stället tittar på forskningen framkommer en delvis annan bild. Ninni Wahlström menar som exempel att 1970-talet kännetecknades av en så kallad retorisk decentralisering, det vill säga att det fanns en vilja att decentralisera men att det egentligen

---

<sup>5</sup> Prop. 1975/76:39 *Skolans inre arbete m.m.*

<sup>6</sup> SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö*.

<sup>7</sup> Prop. 1975/76:39 *Skolans inre arbete m.m.*

<sup>8</sup> Prop. 1977/78:85 *Nytt statsbidrag till grundskolan m.m.*

<sup>9</sup> SOU 1978:65 *Skolan, en ändrad ansvarsfördelning*.

<sup>10</sup> Prop. 1983/84:169 *Kommunal och statlig utbildning för vuxna*.

<sup>11</sup> Prop. 1985/86:97 *Statsbidrag till lärarlöner i gymnasieskolan*.

<sup>12</sup> SCB (1988): *Statistisk årsbok*.

inte hände så mycket i praktiken.<sup>13</sup> Gunnar Berg med flera beskriver en likartad bild. Även om decentralisering som begrepp var frekvent förekommande i skolpolitiska dokument under 1970- och 1980-talen menar Berg med flera att relativt få konkreta åtgärder de facto vidtogs för att få till ett decentraliserat vardagsarbete i skolorna.<sup>14</sup>

### **Grundskolan och komvux fick nya läroplaner i början av 1980-talet som speglade decentraliseringen och avregleringen**

För grundskolans del resulterade decentraliseringen och avregleringen under 1970-talet i en ny läroplan, Lgr 80.<sup>15</sup> Det var en väsentlig nyhet att läroplanens allmänna del, med mål och riktlinjer, timplaner och kursplaner, i sin helhet beslutades av regeringen. De tidigare läroplanerna från 1962 och 1969 hade delvis beslutats av Skolöverstyrelsen, vilket hade skapat oklarhet om i vilken grad de var tvingande.

I Lgr 80 infördes arbetslagsprincipen och det skedde en förskjutning mot målstyrning. Målen fick en inriktning mot att ange grundläggande begrepp och modeller. Därmed gavs större frihet för lärare och arbetslag att välja stoff och metoder.<sup>16</sup>

Inom såväl gymnasieskolan som komvux minskades också detaljregleringen. Komvux fick sin första egna läroplan, Lvux 82. Även den präglades av pågående decentralisering och målstyrning.

### **Behovet av fristående skolor diskuterades under denna period**

I detta avsnitt använder utredningen genomgående benämningen fristående skolor om skolor med enskild huvudman, även om begreppet egentligen myntades först i början av 1980-talet.

---

<sup>13</sup> Wahlström, Ninni (2002): *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser*. Örebro universitet.

<sup>14</sup> Berg, Gunnar m.fl. (2014): *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. Bilaga 3 till SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>15</sup> 1980 års läroplan för grundskolan, Lgr 80. Utfärdad av regeringen den 14 februari 1980.

<sup>16</sup> Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

## **I slutet av 1960-talet blev hållningen till de fristående skolorna mer restriktiv**

I slutet av 1960-talet förändrades regeringens hållning till de fristående skolorna. Tidigare hade regeringen haft en mer tillåtande inställning till att starta fristående skolor med annorlunda pedagogik. Nu började värdet av alternativ till de offentliga skolorna i stället att ifrågasättas. Regeringen menade att staten och kommunerna skulle ansvara för hela utbildningsväsendet, och att man måste hushålla med resurserna. Det var, enligt regeringen, svårt att se att fristående skolor fyllde ett behov som inte kunde tillgodoses inom det allmänna utbildningsväsendet.<sup>17</sup>

År 1973 villkorade regeringen statsbidragen till de fristående skolorna. I det fall en kommun beslutade att avveckla det kommunala bidraget till skolan skulle också staten dra in sitt bidrag.<sup>18</sup> Detta medförde att de fristående skolor som fanns och fick statsbidrag – cirka ett tiotal med majoriteten i Stockholm och Göteborg – med något undantag avvecklades eller kommunaliserades. Som exempel kan nämnas att den enda privatskolan av detta slag som blev kvar i Stockholm var Franska skolan.<sup>19</sup>

## **Under senare delen av 1970-talet var inställningen till fristående skolor mer kluven**

Diskussionen om behovet av fristående skolor och i vilken mån dessa skolor skulle få statligt stöd fortsatte under senare delen av 1970-talet. Nu visade sig en mer kluven inställning till de fristående skolorna.

Å ena sidan framhölls vikten av att lägga resurser på att utveckla den allmänna skolan så att den skulle passa alla, snarare än att ge statsbidrag till fristående skolor. Å andra sidan framhölls vikten av att staten borde stödja de fristående skolorna för att skapa förutsättningar för en allsidig sammansättning av eleverna och för att främja pedagogisk försöksverksamhet.

---

<sup>17</sup> Prop. 1969:1 *Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1969/70, bilaga 10.*

<sup>18</sup> Prop. 1973:1 *Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1973/74, bilaga 10.*

<sup>19</sup> Ds U 1978:6 *De enskilda skolornas ställning inom utbildningsväsendet.*

Mot denna bakgrund tillsatte regeringen en utredning, den så kallade Kommittén angående skolor med enskild huvudman (SEH-kommittén), med uppdrag att se över behovet av fristående skolor i det svenska skolväsendet.<sup>20</sup>

### Det skulle finnas ett allmänt intresse av en fristående skola i början av 1980-talet

SEH-kommittén myntade i början av 1980-talet begreppet fristående skolor som samlingsnamn för skolor som hade en annan huvudman än stat eller kommun. Utifrån kommitténs förslag lade regeringen fram en proposition för grundskolan<sup>21</sup> och en för gymnasieskolan.<sup>22</sup>

I propositionen för grundskolan angav regeringen att samhället måste respektera att det finns enskilda personer som vill både driva och få sin utbildning i fristående skolor. Men enskilda individers intresse av en fristående skola kunde, enligt regeringen, inte ensamt vara grund för statsbidrag. Det måste därutöver finnas ett allmänt intresse av den fristående skolans verksamhet. Regeringen föreslog därför att statsbidrag till fristående skolor kunde vara rimligt med hänsyn till det allmännas intresse av verksamheten. Statsbidraget skulle dock vara mindre än stödet till grundskolan.<sup>23</sup>

För gymnasieskolans del hade SEH-kommittén föreslagit att statsbidrag skulle fortsätta ges till de flesta fristående gymnasieskolor som fanns. Regeringen gick hårdare fram och förordade i sin proposition att de skolor som i princip bedrev en parallell utbildning till gymnasieskolan skulle avvecklas. När det gällde eventuella nytillkomna skolor ville regeringen besluta om bidrag och bidragsnivåer från fall till fall. Men i normalfallet skulle statsbidrag endast ges för lönekostnader och inte överstiga den statliga medelkostnaden för motsvarande lärargrupp i gymnasieskolan.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Dir. 1979:123 *Skolor med annan huvudman än stat och kommun*.

<sup>21</sup> Prop. 1982/83:1 *Skolor med enskild huvudman m.m.* Bet. 1982/83:Ubu10, rskr. 1982/83:63.

<sup>22</sup> Prop. 1983/84:118 *Fristående skolor på gymnasial nivå*. Bet. 1983/84:Ubu27, rskr. 1983/84:366.

<sup>23</sup> Prop. 1982/83:1 *Skolor med enskild huvudman m.m.*

<sup>24</sup> Prop. 1983/84:118 *Fristående skolor på gymnasial nivå*.

### **Fristående skolor skulle inte längre bidra till det allmänna utan ha en prägel som avvek från kommunala skolor i slutet av 1980-talet**

I slutet av 1980-talet kunde regeringen konstatera att det generellt sett inte fanns några stora skillnader mellan grundskolan och de fristående skolorna. Utgångspunkten för att ge statsbidrag, att fristående skolor skulle bidra till det allmänna, hade därmed inte uppfyllts.

Regeringen såg därför ett behov av att delvis ändra förutsättningarna för statsbidrag. Även i fortsättningen skulle regeringen bedöma från fall till fall om en fristående skola skulle få statsbidrag. Men kravet på att varje skola skulle ha erfarenheter som kunde överföras till det allmänna skolväsendet skulle slopas. Utgångspunkten skulle i stället vara att det fanns ett allmänt intresse av en alternativ inriktning. En fristående skola borde därför ha en prägel som avvek från grundskolan för att få statsbidrag. Det kunde handla om en annan pedagogisk grundsyn, ett annat upplägg eller konfessionella skolor.<sup>25</sup>

## **Kommunaliseringsreformen**

I detta avsnitt beskriver utredningen kommunaliseringsreformen. Först ges en bild av hur det delade ansvaret för skolan mellan stat och kommun såg ut precis före kommunaliseringen. Sedan tar vi upp de förarbeten som låg bakom kommunaliseringen och som bland annat innehöll förslag om mål- och resultatstyrning, om att kommunerna skulle få ett odelat arbetsgivaransvar för all skolpersonal, om ett nytt statsbidragssystem samt om en förändrad skoladministration. Därefter beskriver vi syftena med kommunaliseringen. Avsnittet avslutas med en redogörelse för hur kommunaliseringen togs emot av lärarna och för vad de olika lärarförbunden tyckte om kommunaliseringen.

### **Så här såg det delade ansvaret för skolan ut precis före kommunaliseringen**

Kommunaliseringen genomfördes fullt ut 1991. Dessförinnan fördelades ansvaret för skolan mellan staten och kommunerna på följande sätt.

---

<sup>25</sup> Prop. 1987/88:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1988/89, bilaga 10*. Bet. 1987/88:UbU14, rskr. 1987/88:304.

Riksdag och regering hade ansvar för den övergripande politiska styrningen. Den centrala skolmyndigheten – Skolöverstyrelsen – hade ansvar för planering och nationell utvärdering. De regionala skolmyndigheterna – länsskolnämnderna – hade ansvar för stöd till lokal skolutveckling.<sup>26</sup>

Kommunernas ansvar var att organisera verksamheten och ansvara för skollokaler, arbetsmiljö, läromedel, skolskjuts och skolmältider. Vartefter hade kommunerna också fått ta på sig en allt större del av det ekonomiska ansvaret för skolan och lärarnas löner i och med att statsbidragen minskade. Under åren närmast före kommunaliseringen stod kommunerna via kommunalskatten för omkring hälften av grund- och gymnasieskolans finansiering. För komvux var andelen statlig finansiering högre.

Lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer hade tjänster där avlöningsförmåner och övriga anställningsvillkor fastställdes av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde. Det var alltså staten som förhandlade och slöt avtal om villkoren. Men dessa grupper var anställda av kommunerna. Kommunerna stod för arbetsledningen av personalen och för den dagliga driften av verksamheten.<sup>27</sup> För skolpersonalen gällde alltså ett dubbelt arbetsgivaransvar mellan stat och kommun.<sup>28</sup>

Före kommunaliseringen riktades kritik mot statens sätt att organisera välfärden. Den offentliga sektorn ansågs vara byråkratisk, ineffektiv och alltför detaljstyrd. Medborgarnas demokratiska rättigheter hade satts åt sidan till förmån för en likriktning i samhället. Det fanns också kritik mot en stelbenthet i beslutsvägar och ett finansiellt slöseri. Människors önskan om ökat självbestämmande ansågs inte heller kunna tillfredsställas.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Lundgren, Ulf P. (2005): *Vad styr skolan?* The Research Unit for Studies in Educational Policy and Educational Philosophy. Uppsala universitet.

<sup>27</sup> Dir. 2012:84 *Utvärdering av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet*. SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>28</sup> Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.

<sup>29</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.

## Tre propositioner utgjorde de huvudsakliga förarbetena inför kommunaliseringen

### Skolan gick från att vara regelstyrd till att bli målstyrd

År 1987 tillsattes den så kallade styrningsberedningen som skulle ta fram ett underlag för ett principiellt ställningstagande vad gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun samt styrningen av skolväsendet.<sup>30</sup> Beredningen byggde på ett tidigare internt arbete inom Regeringskansliet.<sup>31</sup> År 1988 lämnade beredningen sitt betänkande<sup>32</sup> som senare resulterade i den så kallade styrpropositionen.<sup>33</sup> I propositionen föreslog regeringen att skolans styrsystem genom färre regler och tydligare mål skulle utvecklas från regelstyrning till målstyrning. Riksdag och regering skulle ha det övergripande ansvaret för att garantera en likvärdig utbildning över hela landet och kommunerna skulle ha ansvaret för att organisera och genomföra skolverksamheten. Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna skulle därmed få en förändrad roll. Riksdagen ställde sig bakom dessa principer i ett beslut 1989.<sup>34</sup>

Efter riksdagsbeslutet bedrevs ett arbete inom Utbildningsdepartementet, det så kallade skolprojektet, för att ta fram underlag och om-sätta principerna från styrpropositionen.<sup>35</sup> Uppdraget för skolprojektet handlade om att förändra styrningen inom flera olika områden – personal, statsbidragssystem och läroplaner – samt att reformera Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna.<sup>36</sup>

### Kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all skolpersonal

Arbetet i skolprojektet fungerade bland annat som underlag för den så kallade kommunaliseringspropositionen. I den föreslog regeringen att den statliga regleringen av löne- och anställningsvillkor för tjänster som lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer

---

<sup>30</sup> Dir. 1987:16 *Beredning om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*.

<sup>31</sup> Ds U 1987:1 *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*.

<sup>32</sup> SOU 1988:20 *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*.

<sup>33</sup> Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

<sup>34</sup> Bet. 1988/89:UvU7, rskr. 1988/89:95.

<sup>35</sup> Lundgren, Ulf P. (2005): *Vad styr skolan?* The Research Unit for Studies in Educational Policy and Educational Philosophy. Uppsala universitet.

<sup>36</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.



skulle upphöra. Förslaget skulle ge kommunerna ett odelat arbetsgivaransvar för all personal.<sup>37</sup>

Regeringen motiverade förändringen med att det från många håll, bland annat kommunalt, hade hävdats att det dåvarande delade arbetsgivaransvaret utgjorde ett hinder för kommunerna att föra en samlad personalpolitik och innebar att varken stat eller kommun tog det fulla ansvaret för skolan. Vidare framfördes att kommunerna fick ett omfattande administrativt merarbete till följd av olika kollektivavtal och administrativa system, ett för personal med statligt reglerade tjänster och ett annat för helt kommunalt anställd personal. Motståndarna till kommunaliseringen menade att lärarnas makt över sin egen arbetssituation skulle försämrast.<sup>38</sup> Riksdagen beslutade 1989 i enlighet med regeringens förslag i propositionen.<sup>39</sup>

Sedan tidigare hade flera förslag lämnats som handlade om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun avseende skolpersonalens tjänster. År 1981 lade regeringen fram en proposition med förslag som syftade till decentralisering och förenkling av tillsättningen av lärare.<sup>40</sup> Det dåvarande systemet, med statlig tillsättning av lärartjänster, hade i princip fungerat oförändrat sedan 1958 då länsskolnämnderna inrättades. I propositionen 1981 föreslogs ingen fullständig kommunalisering av lärartjänsterna men en kommunal tillsättning av dem. Riksdagen hade inget att invända mot detta och från den 1 juli 1982 tillsattes lärarna av kommunerna.<sup>41</sup>

Tjänsterna som syofunktionärer fick en statlig reglering 1984 men tillsattes fortfarande av kommunerna.<sup>42</sup> Vad gällde skolchefer föreslog regeringen att den statliga regleringen av dessa tjänster skulle upphöra 1985.<sup>43</sup> Riksdagen biföll förslaget och skolchefstjänsterna var därmed helt kommunaliserade sex år före övriga tjänster inom skolan.<sup>44</sup> I styrpropositionen föreslogs att samtliga skolledartjänster

---

<sup>37</sup> Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.

<sup>38</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.

<sup>39</sup> Bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58.

<sup>40</sup> Prop. 1980/81:107 *Den statliga skoladministrationen m.m.*

<sup>41</sup> Bet. 1980/81:UbU38, rskr. 1980/81:395.

<sup>42</sup> Prop. 1983/84:86 *Tjänstekonstruktion för studie- och yrkesorientering m.m.* Bet. 1983/84:UbU13, rskr. 1983/84:174.

<sup>43</sup> Prop. 1984/85:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1985/86*.

<sup>44</sup> Bet. 1984/85:UbU16, rskr. 1984/85:234.

och lektorstjänster skulle tillsättas av kommunerna från 1989, vilket också genomfördes.<sup>45</sup>

### **Beslut fattades om en tydligare ansvarsfördelning, ett nytt statsbidragssystem och en förändrad skoladministration**

Hösten 1990 överlämnade regeringen den så kallade ansvarspropositionen till riksdagen. I propositionen föreslogs förändringar som skulle syfta till en tydligare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna när det gällde verksamheten inom grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna. Staten skulle ange mål och riktlinjer som var nationellt giltiga. Kommunerna skulle svara för att verksamheten genomfördes inom de ramar som riksdag och regering hade lagt fast. De skulle därmed få stor frihet att lokalt organisera skolverksamheten. I särskilda skolplaner skulle kommunfullmäktige fastställa hur kommunens skolväsende skulle gestaltas och utvecklas, framför allt med avseende på kommunens åtgärder för att uppnå de nationella målen för skolan.<sup>46</sup>

I ansvarspropositionen föreslog regeringen också ett förändrat statsbidragssystem. Det förslaget byggde på en del av arbetet som gjordes inom skolprojektet.<sup>47</sup> De statliga bidragen skulle, enligt propositionen, fortfarande vara riktade till skolväsendet men nu i form av ett sektorsbidrag. Sektorsbidraget skulle beräknas schablonmässigt efter olika beräkningsmodeller där kommunernas skiftande strukturella och demografiska förutsättningar och behov skulle beaktas. Till skillnad mot tidigare skulle de kommunala huvudmännen nu själva bestämma hur resurserna sedan skulle fördelas mellan grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna. I propositionen angavs att den ökade lokala friheten att disponera skolväsendets samlade resurser medförde ett ökat ansvar för att resurserna användes ändamålsenligt.<sup>48</sup>

Även ett system för uppföljning och utvärdering av skolväsendet föreslogs i ansvarspropositionen. Dessutom föreslogs att den statliga skoladministrationen skulle förändras genom att avveckla Skolöverstyrelsen, Statens institut för läromedel, länsskolnämnderna och

---

<sup>45</sup> Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

<sup>46</sup> Prop. 1990/91:18 *Ansaret för skolan*.

<sup>47</sup> Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.

<sup>48</sup> Prop. 1990/91:18 *Ansaret för skolan*.

fortbildningsnämnderna.<sup>49</sup> I stället skulle Skolverket inrättas. Förändringen innebar ett tydligt ställningstagande från statens sida att huvudansvaret för skolväsendet hade överförts till kommunerna. Skolverkets roll blev, i linje med förändringen från regelstyrning till mål- och resultatstyrning, mer passiv gentemot kommunerna jämfört med de tidigare myndigheterna.<sup>50</sup> Det här är också väldokumenterat i forskningen.<sup>51</sup>

Riksdagen beslutade 1990 i enlighet med regeringens förslag i ansvarspropositionen.<sup>52</sup> Härmed ansågs kommunaliseringen fullbordad, även om beslutet om ett odelat kommunalt arbetsgivaransvar för all skolpersonal av många uppfattades som den egentliga kommunaliseringen. Sedan realiserades kommunaliseringen den 1 januari 1991.

Särskolan och särvux kommunaliserades något senare än grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala utbildningen för vuxna. Efter en viss försöksverksamhet övertog kommunerna huvudmannaskapet för särskolan och särvux under perioden 1992–1996. Dessförinnan hade landstingen varit huvudmän.<sup>53</sup>

## Kommunaliseringen syftade till ökad effektivitet och kvalitet samt ökat inflytande för elever och föräldrar

Som tidigare nämnts har skolan som helhet aldrig varit enbart statlig eller enbart kommunal. Över tid har ansvaret förskjutits i endera kommunal eller statlig riktning, och ansvaret har i praktiken varit delat mellan staten och kommunerna.<sup>54</sup> Det här gällde också efter kommunaliseringen 1991. Men vid det tillfället försköts ansvaret kraftigt i kommunal riktning.<sup>55</sup>

<sup>49</sup> Det fanns sex fortbildningsnämnder som ansvarade för uppgifter inom fortbildningsområdet. De var knutna till universiteten och till högskolan för lärarutbildning i Stockholm. Vissa fortbildningsuppgifter hanterades också av SÖ och av länsskolnämnderna.

<sup>50</sup> Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*.

<sup>51</sup> Se t.ex. Haldén, Eva (1997): *Den föreställda förvaltningen. En institutionell historia om central skolförvaltning*. Stockholms universitet. Jacobsson, Bengt & Sahlin, Kerstin (1995): *Skolan och det nya verket: skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*.

<sup>52</sup> Bet. 1990/91:U4, rskr. 1990/91:76.

<sup>53</sup> SOU 1991:30 *Särskolan*. Prop. 1991/92:94 *Ändrat huvudmannaskap för särskolan och särvux*. Bet. 1991/92:U4 och 28, rskr. 1991/92:285.

<sup>54</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>55</sup> Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

Med kommunaliseringen ville riksdag och regering komma till rätta med den bristande effektiviteten och kvaliteten inom skolan samt använda resurserna bättre. Ett annat syfte var att möjliggöra ökat inflytande för elever och föräldrar.<sup>56</sup>

### **Kommunaliseringen var en del i strävan mot decentralisering och ökat lokalt ansvar**

Kommunaliseringen utgjorde en del av en generell strävan mot decentralisering av den offentliga verksamheten. Detta visade sig på fler områden än utbildningsväsendets och grundade sig på statens svårigheter att styra ett omfattande välfärdssystem. En lösning blev då att decentralisera och därmed möjliggöra att beslut togs så nära verksamheten som möjligt. En annan var att öppna för privatisering.<sup>57</sup>

Inom skolans område ansåg regeringen att kvaliteten skulle utvecklas i och med att beslut om verksamhetens utformning flyttades närmare personalen och medborgarna. Ett ökat lokalt ansvar sågs som nödvändigt om skolväsendet skulle kunna utvecklas och hålla god kvalitet. Förändringarna i styrningen skulle ge skolan förutsättningar att förbättra verksamheten.<sup>58</sup>

Kommunerna skulle få en stor frihet att organisera skolverksamheten. Den lokala friheten skulle också leda till ett större handlingsutrymme för lärarna. Genom de nya styrdokumenterna, som huvudsakligen riktades direkt till lärarna, skulle lärarnas ansvar för att planera och genomföra undervisningen stå i fokus. Därigenom skulle deras professionella ansvar bli tydligare och deras yrkesroll stärkas.<sup>59</sup> Även om intentionen från regeringens håll var att öka det professionella handlingsutrymmet fanns en oro från lärarna att kommunaliseringen skulle minska den individuella friheten i yrket. Nu förväntades lärare i högre grad vara tillgängliga i skolan och fortbilda sig på loven. Förhållandet mellan lärarprofessionen och skolorganisationen ändrades. Förutom att undervisa skulle lärarna i högre utsträckning ingå i

---

<sup>56</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>57</sup> Lundgren, Ulf P. (2005): *Vad styr skolan?* The Research Unit for Studies in Educational Policy and Educational Philosophy. Uppsala universitet.

<sup>58</sup> Prop. 1990/91:18 *Ansaret för skolan*.

<sup>59</sup> Ibid.

arbetslag och vara en resurs utanför lektionstid. Men lärarnas professionella frihet i klassrummen skulle finnas kvar.<sup>60</sup>

Kommunerna fick i och med kommunaliseringen ett samlat ansvar för driften av det offentliga skolväsendet. Det skulle ge större möjlighet till lokala lösningar och prioriteringar. En ökad lokal frihet skulle även ge kommunpolitiker ett tydligare ansvar för att förverkliga läroplanernas intentioner. Dessutom skulle uppföljning och utvärdering bli en del av verksamheten och ge underlag för att bedöma resultaten av arbetet och utveckla den egna verksamheten. Fortbildning för lärare skulle med kommunaliseringen bli ett tydligt kommunalt ansvar och också användas för verksamhetsutveckling.<sup>61</sup>

### Likvärdigheten fick ändå inte äventyras

Trots strävan mot decentralisering och ökat lokalt ansvar poängterade både riksdag och regering i samband med kommunaliseringen att utbildningens likvärdighet över landet inte fick äventyras. Kommunaliseringen fick inte heller innebära att innehållet i utbildningen blev så beroende av lokala beslut eller förhållanden att likvärdigheten kunde ifrågasättas.<sup>62</sup> Det övergripande ansvaret för likvärdigheten skulle även i fortsättningen vara statens och garanteras genom tydliga läroplaner, lärarutbildningen, fortbildning för lärare, behörighetsregler för och meritvärdering av lärare, ett särskilt sektorsbidrag till skolan samt nationell uppföljning och utvärdering, se vidare avsnittet Kommunaliseringen gick längre än det först var tänkt.<sup>63</sup>

### Lärarna var initialt emot kommunaliseringen och lärarförbunden var oense

#### Till en början var motståndet från lärarna omfattande

Till en början var motståndet mot kommunaliseringen omfattande bland lärarna som inte ville ha ett odelat kommunalt arbetsgivaransvar. Motståndet gällde initialt samtliga lärarförbund.

---

<sup>60</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.

<sup>61</sup> Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

<sup>62</sup> Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*.

<sup>63</sup> Riksdagens protokoll 1989/90:42.

Lärarna ansåg att den statliga regleringen utgjorde en garanti för skolans likvärdighet i olika delar av landet samt att den hindrade kommunalt godtycke och olikhet.<sup>64</sup> De var också rädda för att andra yrkesgrupper, som skolledare och kommunala administratörer, skulle ta makten över deras arbete. Det fanns en farhåga att lärarnas intressen inte skulle väga så tungt för kommunpolitiker, och att skolfrågorna skulle komma i skymundan när skolan blev en del av kommunernas övriga åtaganden.<sup>65</sup>

Kommunpolitikerna ansågs blanda sig i mer än politiker på den statliga nivån. Många lärare uppfattade kommunaliseringen som ett hot mot läraryrkets status. Samtidigt var lärarförbunden överens om att de lönepåslag som skulle ges i samband med kommunaliseringen skulle öka statusen för lärarna.<sup>66</sup>

### Lärarförbunden hade olika uppfattningar i frågan om en kommunalisering

TCO-förbunden Sveriges Lärarförbund (SL) och Svenska Facklärarförbundet (SFL), vilka sedan tillsammans bildade Lärarförbundet 1991, gjorde en medlemsomröstning hösten 1989. Samtidigt gick förbundsstyrelserna för SL och SFL ut med en rekommendation till sina medlemmar om att rösta ja till det avtalsbud som följde med kommunaliseringen. Debatten blev mycket intensiv och några lokalavdelningar ville att budet skulle avvisas.<sup>67</sup>

Saco-förbundet Lärarnas Riksförbund (LR) däremot ville inte diskutera kommunaliseringen som de ansåg var en politisk fråga och därmed inte hörde hemma i en avtalsförhandling. Kommunaliseringsfrågan lyftes därför bort från lönerörelsen och regeringen lade fram kommunaliseringspropositionen.<sup>68</sup> Trots denna åtgärd gick LR ut i strejk i november 1989. Kritiken från LR gällde utöver kommu-

---

<sup>64</sup> Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.

<sup>65</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag. Johansson, Karin & Fredriksson, Ulf (red.) (1993): *Sveriges lärarförbund 1967–1990*. Lärarförbundet/Lärförlaget.

<sup>68</sup> Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.

naliseringen dels att slutlönen skulle vara densamma för alla lärare oavsett skolform, dels den föreslagna arbetstidskonstruktionen.<sup>69</sup>

Senare under november utföll omröstningarna inom SL och SFL positivt och de båda förbunden skrev under avtalet den 1 december. Kommunaliseringspropositionen röstades därefter igenom i riksdagen den 8 december. Några dagar senare – den 14 december 1989 – avbröts strejken och även LR skrev på avtalet.<sup>70</sup>

## Andra reformer vid tiden för kommunaliseringen

I detta avsnitt beskriver utredningen andra reformer som genomfördes vid tiden för kommunaliseringen och som medförde att decentraliseringen och avregleringen gick längre än det först var tänkt.

### Kommunaliseringen gick längre än det först var tänkt

Efter kommunaliseringens fullbordan 1991 genomfördes flera andra reformer som innebar att decentraliseringen och avregleringen gick längre än det först var tänkt och att den statliga styrningen minskade inom flera områden. Som tidigare nämnts skulle likvärdigheten garanteras genom statlig styrning via

- tydliga läroplaner
- lärarutbildningen
- fortbildning för lärare
- behörighetsregler för och meritvärdering av lärare
- ett särskilt sektorsbidrag till skolan
- nationell uppföljning och utvärdering.<sup>71</sup>

Dessa förutsättningar ändrades dock i och med kommande reformer, som beskrivs nedan.

---

<sup>69</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag. Johansson, Karin & Fredriksson, Ulf (red.) (1993): *Sveriges lärarförbund 1967–1990*. Lärarförbundet/Lärförlaget.

<sup>70</sup> Jarl, Maria & Rönneberg, Linda (2015): *Skolpolitik. Från riksdagshus till klassrum*. Liber.

<sup>71</sup> Riksdagens protokoll 1989/90:42.

## De nya läroplanerna uppfattades som mindre tydliga

I samband med kommunaliseringen förändrades styrsystemet från statlig detaljstyrning med ett omfattande nationellt regelverk till mål- och resultatstyrning. Statens roll skulle vara att sätta upp nationella mål och riktlinjer för skolan och antalet nationella regler som styrde till exempel organisation, tjänstetillsättning och resursfördelning reducerades betydligt. Kommunerna och skolorna skulle ha stor frihet att anpassa och organisera undervisningen inom den ram som bestämdes av riksdag och regering.<sup>72</sup> Det förändrade styrsystemet kom till uttryck i de nya läroplaner och kursplaner som infördes 1994. Även ett nytt mål- och kunskapsrelaterat betygssystem infördes och ersatte det tidigare relativa betygssystemet. I och med detta fick skolan en skarp gräns för godkända kunskaper.<sup>73</sup>

För gymnasieskolans del reformerades hela skolformen. Det inrättades nationella program samt individuella program för elever som inte var behöriga till de nationella programmen. Gymnasieskolan blev kursutformad och alla program blev i och med reformen treåriga. År 1994 var den nya gymnasieskolan fullt ut införd.<sup>74</sup> Dessförinnan hade en försöksverksamhet med treårig utbildning för de yrkesinriktade studievägarna pågått, det så kallade ÖGY-försöket.<sup>75</sup> Under en kortare övergångsperiod med start läsåren 1992/1993 och 1993/1994 fanns även så kallade mellanårsprogram. På dessa läste eleverna kurser men fick betyg enligt den gamla sifferskalan.<sup>76</sup>

Komvux förändrades också.<sup>77</sup> Från att ha haft en egen läroplan (Lvux 82) och en vuxenutbildningslag närmade sig komvux nu gymnasieskolan. Den läroplan som infördes 1994 (Lpf 94) var gemensam för de frivilliga skolformerna, även om den hade ett särskilt avsnitt för komvux. Samtidigt upphävdes också vuxenutbildningslagen och dess bestämmelser fördes in i skollagen. I och med dessa förändringar upphörde vuxenutbildningen att vara ett eget policyområde. Vid

<sup>72</sup> Dir. 2012:84 *Utvärdering av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet*.

<sup>73</sup> Prop. 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*. Prop. 1992/93:250 *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särvux*.

<sup>74</sup> Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*. Bet. 1990/91:UbU16.

<sup>75</sup> Prop. 1987/88:102 *Utveckling av yrkesutbildningen i gymnasieskolan*.

<sup>76</sup> Universitets- och högskolerådet: *Mellanårsprogram*. Ur Bedömningshandboken. Webtext. <https://bedomningshandboken.uhr.se/svenska-meriter/betygstyper-i-antagningen/mellanarsprogram/> (hämtad 2022-02-24).

<sup>77</sup> Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*. Bet. 1990/91:UbU16.



detta tillfälle fick även kommunerna och landstingen möjlighet att uppdra åt andra att anordna komvux på entreprenad.<sup>78</sup>

Redan i Lgr 80 och Lvux 82 skedde en förskjutning mot målstyrning och lärarna gavs större frihet att välja stoff och metoder. Denna inriktning kom att utvecklas än mer i läroplanerna 1994 (Lpo 94<sup>79</sup> och Lpf 94<sup>80</sup>). I stället för att få tydligare läroplaner uppfattades de som mindre styrande och ansvaret lades mer på den lokala nivån och inte på den nationella. Motiven för de förändrade styrdokumenterna var dels mål- och resultatstyrningen i sig, dels det moderna samhällets snabba förändringstakt som ställde krav på mer tidlösa och generella kunskaper. Ytterligare motiv var den nya flexibla gymnasieskolan där eleverna kunde forma sin utbildning efter egna önskemål och ta ett stort eget ansvar för resultaten.<sup>81</sup>

## Läroplanerna reformerades och blev gemensam för olika lärarkategorier

När kommunaliseringen infördes 1991 hade läroplanerna relativt nyligen reformerats. År 1988 infördes en sammanhållen grundskolläroplan med inriktning mot årskurserna 1–7 respektive 4–9.<sup>82</sup> Utbildningen av gymnasielärare lämnades vid detta tillfälle utan åtgärd, vilket innebar att den tidigare ämnesläroplanen för högstadiet och gymnasieskolan i praktiken blev en gymnasieläroplan.<sup>83</sup>

Med kommunaliseringen, mål- och resultatstyrningen samt de nya läroplanerna fanns åter ett behov av att reformera läroplanerna. Därför tillsattes 1997 den så kallade Läroplanutredningen, som i sitt slutbetänkande föreslog en och samma läroplan för samtliga skolformer men av olika längd.<sup>84</sup> Den nya läroplanen infördes 2001.<sup>85</sup> En radikal förändring jämfört med tidigare var inför-

<sup>78</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

<sup>79</sup> Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet 1994.

<sup>80</sup> Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. [www.lararnashistoria.se](http://www.lararnashistoria.se) (hämtad 2022-02-24).

<sup>81</sup> Prop. 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*. Prop. 1992/93:250 *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särvux*.

<sup>82</sup> Prop. 1984/85:122 *Läroplan för grundskolan*. Bet. 1984/85:Ubu31.

<sup>83</sup> SOU 2008:109 *En hållbar läroplan*.

<sup>84</sup> SOU 1999:63 *Att lära och leda – En läroplan för samverkan och utveckling*.

<sup>85</sup> Prop. 1999/2000:135 *En förnyad läroplan*. Bet. 2000/01:Ubu3.

andet av en gemensam examen för alla lärarkategorier och ett allmänt utbildningsområde på tre terminer som alla läste.<sup>86</sup> Från nu innebar utbildningen att lärarstudenterna själva kunde välja vilka ämnen som skulle ingå i deras examen. Det fanns alltså inga färdiga ämneskombinationer och ämnena i lärarutbildningen begränsades inte heller till de undervisningsämnena som fanns i skolväsendet.<sup>87</sup> Regeringens avsikt med den reformerade lärarutbildningen var att skapa flexibilitet att utbilda lärare med ett flertal olika inriktningar och kompetensprofiler.<sup>88</sup>

Denna förändring av lärarutbildningen kan ses som ett sätt att utjämna skillnaden mellan läroverkslärartraditionen och folkskol-lärartraditionen och skapa en mer sammanhållen lärarroll. Den pedagogiska delen i läraryrket stärktes genom det allmänna utbildningsområdet. Men samtidigt skedde det på bekostnad av ämnesdjup och didaktisk anpassning till barns olika åldrar.<sup>89</sup>

### Inriktningen på lärares fortbildning förändrades

I och med kommunaliseringen minskade det statliga inflytandet över lärares fortbildning, bland annat eftersom länskolnämndernas fortbildningsorganisation avvecklades. Enligt Utredningen om skolans kommunalisering förändrades också inriktningen på fortbildningen. Den blev mindre inriktad mot lärarnas individuella behov av exempelvis ämnesutveckling och mer fokuserad på lärarkollektivet och verksamheten i stort.<sup>90</sup>

Lärarna fick ett nytt kollektivavtal när kommunaliseringen genomfördes.<sup>91</sup> Genom det nya avtalet utökades rätten till fortbildning, men den skulle förläggas på ferietid i anslutning till terminernas början och slut. Detta uppfattades av många lärare som ett intrång på deras sommarferier.<sup>92</sup>

I början av 1996 slöts återigen ett nytt kollektivavtal. Det innebar stora förändringar av lärarnas arbetstid. Bland annat togs den reglerade undervisningsskyldigheten bort, lärarnas arbetsplatsförlagda tid

<sup>86</sup> Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.) (2011): *Utbildningshistoria – en introduktion*. Studentlitteratur.

<sup>87</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>88</sup> Prop. 1999/2000:135 *En förnyad lärarutbildning*.

<sup>89</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>90</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

<sup>91</sup> Skolavtalet 1989–1991.

<sup>92</sup> SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.