

Statens ansvar för skolan

– ett besluts- och kunskapsunderlag

Volym 1

*Betänkande av Utredningen om
ökat statligt ansvar för skolan*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:53

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

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

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

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

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

ISSN 0375-250X

Till statsrådet

Regeringen beslutade den 22 december 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan. Samma dag förordnades generaldirektören Thomas Persson som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan. Den 10 mars 2022 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv och utredningstiden förlängdes till och med den 21 oktober 2022. Uppdraget utökades också så att beslutsunderlaget även ska innehålla andra alternativ som stärker statens ansvar för skolan utöver att staten blir huvudman. Vidare utökades uppdraget till att även omfatta hur statens ansvar för komvux kan stärkas.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes den 12 januari 2021 avdelningssamordnaren Cecilia Sandberg. Som sekreterare anställdes konsulten Marcus Strinäs den 1 januari 2021, kanslirådet Maria Götherström den 1 februari 2021 till den 27 mars 2022, utredaren Lina Nyberg den 8 februari 2021, kanslirådet Thérèse Biller den 27 september 2021, juristen Gastón Fernández Palma den 25 oktober 2021 till den 31 mars 2022, före detta seniora arbetsrättsjuristen Karl Pfeifer den 8–24 november 2021, utredaren Anders Norrlid den 9 november 2021, avdelningssamordnaren Peter Eide-Jensen den 11 januari 2022, undervisningsrådet Simon Husberg den 25 april 2022, utredaren Ingrid Jerkeman den 25 april 2022, juristen Alida Aspelund-Liljequist den 16 maj 2022 samt seniora rådgivaren Ingrid Lindskog den 1–30 september 2022.

Som sakkunniga förordnades den 16 februari 2021 departementssekreteraren Alexander Bjerner, kanslirådet Kristina Lundström, kanslirådet Abukar Omarsson, kanslirådet Cristina Pontis, departementssekreteraren Per Gunnar Rosengren, kanslirådet Cecilia Sköld Kordelius, departementssekreteraren Malin Winbladh och kanslirådet Torkel Winbladh. Den 19 mars 2021 entledigades Torkel Winbladh

och ersattes av departementssekreteraren Lars Karlander. Den 13 september 2021 entledigades också Malin Winbladh och ersattes av kanslirådet Arvid Hedlund. Som experter förordnades den 16 februari 2021 utredaren Anne-Marie Lindström, enhetschefen Anders Palm, docenten Anna Sjögren och enhetschefen Johan Östman.

Utredningen har även förordnat fler experter som bidragit i arbetet under en kortare tid. Avdelningschefen Kjell Hedwall, utbildningsdirektören Lena Holmdahl och biträdande generaldirektören Tommy Lagergren förordnades den 7 december 2021, och har gett råd i övergripande frågor om förändringar i skolsystemet.

Härmed överlämnar vi utredningens betänkande *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag* (SOU 2022:53) till regeringen. I och med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i oktober 2022

Thomas Persson

/Cecilia Sandberg
Alida Aspelund-Liljequist
Thérèse Biller
Peter Eide-Jensen
Simon Husberg
Ingrid Jerkeman
Anders Norrlid
Lina Nyberg
Marcus Strinäs

Innehåll

Sammanfattning	25
-----------------------------	-----------

Summary	53
----------------------	-----------

DEL 1 Inledning

1 Utredningens uppdrag och arbete.....	87
---	-----------

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

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

1.1.2 Avgränsningar av uppdraget	89
--	----

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

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

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

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

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

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

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

2 Utredningens utgångspunkter och problembild	105
--	------------

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

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

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

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

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

DEL 2 Bakgrund och nuläge

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DEL 3 Slutsatser

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

DEL 4 Bedömningar inom alternativ 1 – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap

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

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

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

13 Alternativ 1 – ekonomiska resurser till skolan 773

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

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

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

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

17 Alternativ 2 – ett system där staten förstärker sitt ansvar..... 1087

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

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

DEL 6 Analys, genomförande och konsekvenser**18 Analys av de två alternativen för att öka statens ansvar för skolan 1179**

- 18.1 En sammanfattande jämförelse av alternativ 1 och 2 1179
- 18.2 En analys av alternativ 1 och 2 1182
 - 18.2.1 Ett stärkt statligt ansvar för skolan syftar till ökad likvärdighet och kvalitet..... 1182
 - 18.2.2 Det statliga systemansvaret är i stor utsträckning detsamma i de båda alternativen ... 1182
 - 18.2.3 En nationell resursfördelning kan påverka likvärdigheten 1184
 - 18.2.4 Ett starkare statligt ansvar för kompetensförsörjning och professionsutveckling kan påverka undervisningens kvalitet och läraryrkets attraktivitet..... 1185
 - 18.2.5 Statens systemansvar hanteras av en sammanhållen myndighet 1188
 - 18.2.6 Det som främst skiljer alternativen åt är huvudmannskapet 1189
 - 18.2.7 Omfattningen av förändringen skiljer sig också åt mellan alternativen 1193

19 Genomförande av de två alternativen för att öka statens ansvar för skolan 1197

- 19.1 Två alternativ samt andra varianter och reformer 1197
 - 19.1.1 Olika delar kan kombineras på olika sätt 1198
 - 19.1.2 Statens ansvar kan förstärkas stegvis i en successiv process..... 1198
 - 19.1.3 Mycket behöver göras innan skolan eventuellt kan förstatligas 1199
 - 19.1.4 Det finns också andra varianter för att reformera skolsystemet..... 1201
 - 19.1.5 Det kan finnas behov av helt andra reformer och utredningar..... 1204

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

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

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

DEL 7 Referenser och bilagor

Referenser..... 1293

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

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan (U 2020:07) har haft i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap eller stärkt statligt ansvar för skolan. I utredningen har alla skolformer utom förskolan ingått. Även fritidshemmet, som inte är en skolform, har ingått. För förskolan har uppdraget varit att analysera vilka konsekvenser det skulle få om huvudmannaskapet för den skolformen är oförändrat medan övriga skolformer får ett statligt huvudmannaskap.

Att utredningen ska ta fram ett beslutsunderlag innebär att vi inte lämnar skarpa förslag eller författningsförslag, utan bedömningar. Innan våra bedömningar eventuellt kan realiseras krävs ytterligare utredning. Som uppdraget är formulerat ska vi inte heller ta ställning till *om* skolan ska förstatligas, utan vår uppgift är att beskriva *hur* detta kan göras. När vi har överlämnat beslutsunderlaget blir det beslutsfattarnas uppgift att avgöra om ett förstatligande eller ett ökat statligt ansvar för skolan ska tas vidare, och i så fall på vilket sätt. Utöver bedömningarna pekar vi i betänkandet på mängder av möjliga sätt att utveckla det svenska skolsystemet, både i stort och i smått. Det handlar om tänkbara utredningar, initiativ, regleringar och förändringsarbeten. Dessa frågor behöver prövas och utredas vidare i ett eventuellt fortsatt arbete med att förändra skolsystemet.

Under arbetet har vi haft många externa kontakter för att samla in underlag, stämma av beskrivningar av problembild, bakgrund och nuläge samt diskutera tänkbara lösningar för ett eventuellt framtida förstatligande eller stärkt statligt ansvarstagande för skolan. Våra texter grundar sig också på många skriftliga källor. Dessutom har OECD för vår räkning arrangerat ett seminarium med internationell repre-

sensation och publicerat en skriftlig rapport med utgångspunkt bland annat i seminariet.

Utgångspunkter och problembild

Att förstatliga skolan eller stärka statens ansvar skulle främst bli en styrnings- och strukturreform, som inte primärt avser skolans inre arbete. Däremot är syftet att ge bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. För att åstadkomma detta måste skolans kärna – undervisningen och mötet mellan lärare och elev – ges de bästa förutsättningarna. I detta ingår också att lärare och rektorer, som ansvarar för undervisningen, måste ha goda förutsättningar för sitt arbete. Trots att utredningens uppdrag är av styrnings- och strukturkaraktär är det alltså viktiga utgångspunkter att undervisningen och eleverna ska stå i centrum vid en eventuell förändring av skolsystemet.

En annan viktig utgångspunkt är att skolverksamheten i grunden fungerar bra i dag. I väldigt många klassrum möts engagerade lärare och elever, och där sker undervisning av hög kvalitet. Andra funktioner som elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, skolbibliotek samt skolmåltider bidrar också till att utbildningen fungerar som en helhet. Men under de senaste decennierna har olika utredningar och rapporter även visat på problem i skolsystemet. Dit hör att kunskapsresultaten och likvärdigheten har försämrats, även om resultaten på senare tid har vänt uppåt. När det gäller kommunal vuxenutbildning (komvux) visar rapporter att alla elever inte får tillgång till den utbildning de behöver.

I dag är ansvaret för skolan delat mellan stat och kommun. Statens styrning innebär att riksdag och regering har ett övergripande nationellt ansvar för resultat och utveckling. Staten anger nationella mål och riktlinjer som ska garantera att utbildningen i landet blir likvärdig och håller en hög kvalitet. Vidare styr staten skolväsendet genom sina skolmyndigheter. Kommunerna i sin tur har dubbla roller, dels som huvudmän för kommunala skolor och komvux, dels som hemkommuner för de barn, unga och vuxna som bor i kommunen. I skolsystemet finns också enskilda huvudmän som driver fristående skolor. Komvux har inga enskilda huvudmän, men där kan enskilda utbildningsanordnare bedriva utbildning på entreprenad inom ramen för det kommunala huvudmannaskapet.

Såväl OECD som Skolkommissionen har pekat på att den svenska skolans nuvarande rollfördelning är problematisk och att det finns oklarheter på flera nivåer i styrkedjan. Utöver de oklara ansvarsförhållandena finns bland annat en splittrad nationell styrning, bristande kapacitet hos många huvudmän, brister i resursfördelningen, en otillräcklig kompetensförsörjning till skolan och otillräckliga förutsättningar för professionsutveckling.

Bakgrund och nuläge

Statens ansvar för skolan har varierat över tid

Dagens ansvarsfördelning mellan stat och kommun utformades i princip i samband med den så kallade kommunaliseringen 1991. Då gick också den svenska skolan från att vara i huvudsak regelstyrd till att bli mål- och resultatstyrd. Ungefär samtidigt infördes friskolereformen och skolvalet, som bland annat medförde en snabb ökning av antalet fristående skolor.

Kommunaliseringen var egentligen resultatet av en lång decentraliseringstrend. Under mellan- och efterkrigstiden hade den svenska skolan haft en ganska stark central styrning. På 1970-talet inleddes den decentralisering som sedan ledde fram till kommunaliseringsreformen. Både riksdag och regering poängterade dock i samband med reformen att utbildningens likvärdighet över landet inte fick äventyras. Likvärdigheten skulle garanteras genom att staten behöll vissa styrmedel, bland annat tydliga läroplaner, lärarutbildningen och den ekonomiska styrningen. Men efter kommunaliseringen förändrades och i vissa fall avvecklades dessa styrmedel, och decentraliseringen och avregleringen gick därmed längre än det först var tänkt. Decentraliseringen förstärktes också av friskolereformen, bland annat genom att elever och föräldrar via skolvalet samt nya skolaktörer fick ett större inflytande över skolan än de tidigare hade haft.

I slutet av 1990-talet inleddes sedan en period där staten gradvis började återta ett allt större ansvar för skolväsendet och utöva tydligare styrning. Det statliga ansvarstagandet har därefter ökat ytterligare och staten har successivt stärkt sin styrning av skolväsendet. Trots denna utveckling finns uppfattningen att det inte räcker, utan att staten bör ta ett ännu större ansvar för skolan, eller i alla fall delar av skolverksamheten. Det är framför allt när det gäller skolans finansiering som ett

ökat statligt ansvar efterfrågas, men också i fråga om ökad statlig närvaro på regional nivå för att stödja huvudmännen. Regeringen och olika utredningar har lämnat förslag inom båda dessa områden. Exempelvis kommer Skolverket att inrätta regionala kontor med start 2022.

Skolan styrs på olika nivåer

Som tidigare nämnts är ansvaret för skolan delat, vilket alltid har varit fallet. Även om ansvaret har varierat över tid har skolan som helhet aldrig varit helt statlig eller helt kommunal. Det delade ansvaret gör att även styrningen av skolan sker på olika samhällsnivåer.

På nationell nivå styrs skolväsendet av riksdag och regering, som i sin tur ger uppdrag till de ansvariga skolmyndigheterna. Den statliga styrningen är delvis överlappande och har över tid blivit mer omfattande och detaljerad. Hos dagens skolmyndigheter – Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet – finns vissa uppgifter som vilar på flera myndigheter. Det gäller till exempel olika typer av stöd till skolväsendet, utbetalning av statliga bidrag och forskningsrelaterade frågor.

Styrningen på huvudmannanivå utförs av både offentliga och enskilda huvudmän. Huvudmännen har enligt skollagen ett övergripande ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med skolans författningar. Kärnan i utbildningen är självklart undervisningen, men huvudmännens ansvar omfattar också många andra delar, bland annat elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, skolbibliotek och lärverktyg, skolmältider samt lokaler. När myndigheter, organisationer och olika utredningar har granskat utbildningens olika delar är en återkommande slutsats att elevernas tillgång till de olika funktionerna och kompetenserna varierar mellan huvudmän och skolor, såväl kommunala som fristående. En annan återkommande slutsats är att utbildningens olika delar inte är integrerade med varandra och inte heller omfattas av det systematiska kvalitetsarbetet. Därför motsvarar de inte alltid elevernas behov.

Kommunerna har utöver sitt huvudmannaskap för de kommunala skolorna och komvux ett grundläggande planerings- och finansieringsansvar för utbildningen. Detta ansvar följer av att kommunerna också är hemkommuner för de barn, unga och vuxna som bor i kommunen. I hemkommunsansvaret ingår bland annat att ansvara för att

utbildning kommer till stånd, fördela resurser till utbildningen, bevaka skolplikten, besluta om mottagande av elever i grundsärskolan och gymnasiesärskolan,¹ ansvara för skolskjuts, ha aktivitetsansvar för ungdomarna i kommunen samt ansvara för att söka upp, vägleda och upprätta individuella studieplaner för individer i behov av komvux. På samma sätt som för huvudmannauppgifterna finns det variationer och brister i kommuners hantering och organisering av dessa hemkommunsuppgifter.

Utöver kommuner och enskilda huvudmän utövar rektorer och lärare professionell styrning på lokal nivå. Rektorer ska bland annat leda och samordna det pedagogiska arbetet, verka för att utbildningen utvecklas, besluta om sin enhets inre organisation samt fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov. Lärare har bland annat ansvar för den undervisning de bedriver och för att sätta betyg.

Skolan är kommunernas största verksamhet

För kommunerna är skolan den volymmässigt största verksamheten. År 2020 uppgick kommunernas totala kostnader till drygt 715 miljarder kronor. Av dessa utgjorde kostnaderna för pedagogisk verksamhet drygt 310 miljarder kronor (då är även förskolan inräknad trots att den inte ingår i utredningens uppdrag). Som jämförelse kan nämnas att den andra stora kostnadsposten – vård och omsorg – uppgick till drygt 272 miljarder kronor. Av samtliga anställda i kommunal verksamhet i november 2020 fanns 44 procent inom skolväsendet och 32 procent inom vård och omsorg.

Huvudmännen har olika förutsättningar att hantera sitt ansvar för skolan

Det finns närmare 1 100 huvudmän i de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag. Om man även räknar med förskolan finns det ungefär 2 800 huvudmän. Vid sidan av de 290 kommunala huvudmännen finns cirka 800 enskilda huvudmän. Sammantaget drev de kommunala huvudmännen 3 957 grundskolor och 812 gym-

¹ Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

nasieskolor läsåret 2020/2021. De enskilda huvudmännen drev samma läsår totalt 822 fristående grundskolor och 449 fristående gymnasieskolor. En majoritet av eleverna i grund- och gymnasieskolan går i en kommunal skola, men omkring 15 procent av grundskoleeleverna och nästan 30 procent av gymnasieeleverna går i en fristående skola.

Många kommuner är små

Alla kommuner har i grunden samma ansvar för skolverksamheten, både i sin roll som huvudman och i sin roll som hemkommun. Men det finns stora skillnader i kommunernas förutsättningar att hantera sitt ansvar. Skillnaderna i storlek mellan kommuner är påfallande, från fler än 975 000 invånare till färre än 2 400 invånare. En genomsnittlig svensk kommun har omkring 35 000 invånare, men många kommuner är betydligt mindre än så och mediankommunen hade 2020 runt 16 000 invånare. För små kommuner kan det vara svårt att ha den kapacitet och kompetens som krävs för att fullt ut bedriva skolverksamheten.

Många av de enskilda huvudmännen är också små

Även för enskilda huvudmän varierar förutsättningarna. Den typiska fristående skolan har en allmän pedagogisk inriktning, drivs av ett aktiebolag och finns i en storstadsregion. Men variationen är stor också här.

Det man kan konstatera är att många fristående skolor är små, och att de flesta enskilda huvudmän bara driver en enda skola. Som exempel kan nämnas att över en tredjedel av de fristående grundskolorna hade färre än 100 elever läsåret 2020/2021. Och nästan 9 av 10 av de enskilda huvudmännen för grundskolan hade bara en skolenhet. Samtidigt finns några riktigt stora enskilda huvudmän. Som exempel var den största enskilda huvudmannen i grundskolan, uttryckt i antalet elever, större än alla kommunala huvudmän förutom Stockholm, Göteborg och Malmö.

På samma sätt som för kommunerna kan det vara svårt för små enskilda huvudmän att fullt ut sköta sitt uppdrag.

Skolan finansieras av kommunalskatt och av generella och riktade statsbidrag

Den svenska skolan är i princip helt finansierad av offentliga medel. Det är kommunerna som via kommunalskatten finansierar skolan. Därutöver får kommunerna generella statsbidrag som de disponerar fritt och riktade statsbidrag för specifika insatser. Det generella statsbidraget ges via det kommunalekonomiska utjämnningssystemet. Omfattningen av de riktade statsbidragen till skolan har varierat över tid. På senare år har de riktade statsbidragen blivit mer omfattande och därmed kommit att spela en större roll för skolans finansiering. De riktade statsbidragen har dock mött kritik, bland annat för att de försvårar långsiktig planering, leder till kortsiktighet i verksamheten samt skapar administrativt merarbete för huvudmännen i fråga om att bevaka, söka och redovisa bidragen.

Totalt sett kostade de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag drygt 224 miljarder kronor under 2020. Den största kostnadsposten är undervisningskostnader, som svarar för mer än hälften av de totala kostnaderna i de flesta skolformerna.

Det finns stora skillnader mellan kommuner när det gäller kostnaden per elev. En del av skillnaderna har en naturlig förklaring. Skolan kostar olika mycket i olika kommuner beroende på faktorer som är svåra att påverka, exempelvis löneläge, bebyggelsestruktur och demografisk utveckling. Det är också rimligt att skolan kostar mer där behovet av stödinsatser är större. Men en betydande del av skillnaderna beror på annat än verksamhetens och elevernas förutsättningar, till exempel att olika kommuner har olika ambition för och effektivitet i skolverksamheten.

Resurser ska fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov

Utöver att ansvara för den huvudsakliga tilldelningen av resurser till skolväsendet har kommunerna ett övergripande ansvar för resursfördelningen, både till de egna skolorna och till enskilda huvudmän och utbildningsanordnare.

Hur resursfördelningen ska gå till är i huvudsak en kommunal fråga. Men skollagen ställer krav dels på att resurser ska fördelas med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov, dels på hur bidra-

gen till enskilda huvudmän ska fördelas. Bestämmelsen om resurser efter behov rör fördelningen såväl till kommunernas egna verksamheter som till de enskilda huvudmännen. Skollagen reglerar dock inte närmare *hur* resurserna ska fördelas inom kommunen. När det gäller ersättningen till de enskilda huvudmännen finns däremot detaljerade bestämmelser om hur resursfördelningen ska gå till. Principen är att kommunerna ska ersätta de enskilda huvudmännen utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning till de egna skolorna genom ett så kallat grundbelopp för varje elev. Utöver grundbeloppet ska kommunerna under vissa omständigheter lämna tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Ersättningen i gymnasieskolan är dessutom differentierad efter program och eventuell inriktning.

Även när det gäller resursfördelningen finns det stora skillnader mellan olika kommuner. En majoritet av kommunerna omfördelar resurser i grundskolan utifrån förutsättningar och behov genom en resursmodell som tar hänsyn till skillnader i elevernas socioekonomiska bakgrund. Men trots skollagens bestämmelse om att resurser ska fördelas kompensatoriskt är det drygt 4 av 10 kommuner som inte tillämpar någon socioekonomisk omfördelning inom grundskolan. Vilken resursfördelningsmodell som används varierar också mellan kommunerna. I gymnasieskolan är det mindre vanligt att det sker en socioekonomisk omfördelning än i grundskolan.

Ungefär 200 000 är sysselsatta i den kommunala skolan

Skolan är en stor arbetsplats. År 2020 var cirka 200 000 årsarbetskrafter sysselsatta i den kommunala skolan. Lärarna var den största yrkesgruppen, följt av elevassistenter och ledningspersonal.

Lärare i kommunala skolor är oftast anställda av huvudmannen, inte på en särskild skolenhet. För lärare och andra yrkesgrupper som arbetar inom komvux på entreprenad, är det den enskilda utbildningsanordnaren som är arbetsgivare, inte huvudmannen. Skolpersonal kan arbeta både inom olika skolverksamheter och inom olika kommunala verksamheter.

Sedan kommunaliseringen har staten ingen avtalsrelation med lärare, skolledare eller studie- och yrkesvägledare. Däremot finns fortfarande viss annan reglering kvar kring tjänsterna, framför allt i fråga

om vem som får anställas. För att kunna tillsvidareanställas som lärare krävs lärarlegitimation. För att få anställas som rektor krävs enligt skollagen att man genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt. Skolpersonalens anställningsvillkor bestäms i förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Det finns vissa skillnader i villkor mellan statliga och kommunala avtal, exempelvis gällande arbetstid, semester och pension.

Det finns utmaningar för skolan när det gäller att vara en attraktiv arbetsgivare

En av dagens stora utmaningar är kompetensförsörjningen till skolan. Trots att lärarbehörigheten nu ökar är bristen på behöriga lärare stor. Skolverket har beräknat att examinationsbehovet av lärare och förskollärare kommer att uppgå till cirka 153 000 under perioden fram till 2035. Samtidigt beräknas endast cirka 141 000 lärare och förskollärare examineras under perioden. Det innebär att det enligt Skolverkets prognos kommer att saknas cirka 12 000 behöriga lärare och förskollärare 2035. Denna prognos har skrivits ner jämfört med tidigare prognoser, eftersom antalet barn och unga förväntas minska något under kommande femtonårsperiod. Lärarbristen varierar också stort mellan såväl olika lärarkategorier som olika regioner i Sverige. Därtill har skolor med svaga förutsättningar i genomsnitt färre behöriga lärare samt lärare med kortare erfarenhet och lägre utbildningsnivå än skolor med starka förutsättningar. Både svenska lärare och rektorer stannar också kortare tid på sin skola jämfört med i andra länder, något som leder till bristande kontinuitet.

Flera faktorer påverkar lärares, skolledares och annan skolpersonals arbetsmiljö. Som exempel upplever många lärare och rektorer en hög arbetsbelastning. Administrativt arbete och dokumentation leder till stress och tar tid från både lärares och rektorers kärnuppgifter – undervisningen respektive det pedagogiska ledarskapet. Att dokumentera mer än vad som behövs kan även ses som ett uttryck för lärares och rektorers minskade handlingsutrymme och autonomi. På senare år har det blivit vanligare att skolpersonal utsätts för hot och våld. Det finns också brister vad gäller den fysiska arbetsmiljön. Dessutom anser få lärare att läraryrket har hög status i samhället.

Ytterligare en faktor som påverkar skolpersonalens arbetssituation är tillgången till kompetensutveckling. I internationell jämförelse ligger svenska lärare på OECD-snittet vad gäller att ha deltagit i någon typ av kompetensutveckling. Däremot ägnar svenska lärare mindre tid åt detta än i andra länder. Huvudmännen har också olika kapacitet att erbjuda kompetensutveckling till såväl lärare som rektorer.

Slutsatser

Utifrån den bild som ges av bakgrunden och nuläget drar utredningen följande slutsatser:

- Det svenska skolsystemet har alltför många styraktörer, på både nationell och lokal nivå. Ansvarsfördelningen är inte tydlig, och ansvar och befogenheter hänger inte alltid ihop. Systemet är splittrat och kännetecknas snarare av att vara summan av många lokala skolsystem än ett sammanhållet nationellt skolsystem.
- Den statliga styrningen är omfattande och detaljerad och inte anpassad efter huvudmännens varierande förutsättningar. För att göra den statliga styrningen mer ändamålsenlig kan viss styrning behöva minska eller avvecklas. Nuvarande skolmyndighetsstruktur har sina förtjänster, men också sina brister, bland annat att det finns flera myndigheter som delvis har överlappande uppdrag.
- Kapaciteten att styra på den lokala nivån varierar. Alla kommuner har inte tillräcklig kapacitet för sitt uppdrag. Som exempel styr många kommuner inte sin resursfördelning på det sätt som riksdag och regering har bestämt. Inte heller förmår alla kommuner att analysera verksamhetens resultat och sedan anpassa resursfördelningen och styrningen efter detta. Förmågan att fatta beslut om placering i grundsärskolan och gymnasiesärskolan varierar också.
- Alla huvudmän – kommunala och enskilda – har inte heller den kapacitet som krävs för att de fullt ut ska klara sitt uppdrag att driva, följa upp och utveckla den verksamhet som de ansvarar för.
- Ansvaret för kompetensförsörjningen till skolan är fördelat på många aktörer och ingen myndighet har ett övergripande ansvar för en strategisk kompetensförsörjning. Lärares och rektors möjligheter till professionsutveckling ser också olika ut, bland annat

för att huvudmännens kapacitet att erbjuda kompetensutveckling varierar och för att kompetensutvecklingsinsatserna ofta är koplade till den befintliga skolan, verksamheten eller huvudmannen.

- Skolsystemets konstruktion kan vara alltför komplicerad och komplex, och det finns en brist på kunskap om vad olika aktörer förväntas göra. Inte heller lyckas skolsystemet i tillräcklig utsträckning bidra till och underlätta för huvudmän, skolor och verksamheter att lösa sina uppgifter. På det hela taget styr och stödjer inte systemet aktörerna tillräckligt mycket så att det skapar goda förutsättningar för likvärdighet och hög kvalitet.

Mot denna bakgrund menar vi att det behövs förändringar av det svenska skolsystemet av mer grundläggande karaktär. I enlighet med våra direktiv lägger vi därför fram två möjliga alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem: ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan.

Bedömningar

Två alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem

Utredningen beskriver två alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem. I båda alternativen skiljer vi mellan ansvaret för skolsystemet, härafter benämnt *systemansvar*, och ansvaret som huvudman.

I *det första alternativet*, med ett fullgånget förstatligande av skolan, har staten både systemansvar och huvudmannaansvar. Systemansvaret inbegriper såväl offentliga skolor och komvux som fristående skolor. Det innebär bland annat att staten tar över kommunernas ansvar för fördelning av ekonomiska resurser till skolan.

I detta alternativ har staten också huvudmannaansvar för de offentliga skolorna och för komvux. Det innebär bland annat att staten har lednings- och driftsansvar för de offentliga skolorna samt arbetsgivaransvar för all offentligt anställd skolpersonal. Inom komvux kan huvudmannaskapet vara skilt från lednings-, drifts- och arbetsgivaransvaret om utbildningen bedrivs på entreprenad. Då ligger detta ansvar i stället på de enskilda utbildningsanordnarna. Fristående skolor har fortfarande enskilda huvudmän och ingen förändring sker jäm-

fört med i dag vad gäller lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa.

Det finns två nya skolmyndigheter i stället för Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen. En myndighet hanterar statens systemansvar för skolan och arbetar med styrning och stöd både till de offentliga skolorna och komvux samt till de fristående skolorna. En annan myndighet hanterar huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux.

I *det andra alternativet* förstärker staten sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan. Det är också i frågan om huvudmannaskapet den stora skillnaden jämfört med det första alternativet ligger: i detta alternativ har kommunerna kvar huvudmannaansvaret för de kommunala skolorna och komvux. Fristående skolor har fortfarande enskilda huvudmän och ingen förändring sker jämfört med i dag vad gäller lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa.

På samma sätt som i alternativet med ett fullgånget förstatligande har staten systemansvar såväl för kommunala skolor och komvux som för fristående skolor. Systemansvaret kan däremot se lite annorlunda ut i jämförelse med det fullgångna förstatligandet, eftersom det behöver anpassas till att det finns fler huvudmän i detta alternativ. Det kommer också att uppstå en skillnad i ansvaret för resursfördelningen där kommunerna i olika grad, utifrån de varianter som utredningen skisserar, behåller ett visst ansvar.

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

Alternativ 1 – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan

Inom ramen för det första alternativet – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan – gör utredningen nedanstående bedömningar. Bedömningarna är grupperade inom olika områden: systemansvar, ekonomi, kompetens, huvudmannaskap och skolmyndigheter. Ansvar för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser, för obligatoriska kvalitetsdialoger med efterföljande kapacitetshöjande stöd samt för professionsutveckling och kompetensförsörjning till skolan är centrala delar i det statliga systemansvaret.

Statligt systemansvar för skolan

- Staten bör i organiseringen av sin skolverksamhet skilja på systemansvar och huvudmannaskap. Medan systemansvaret omfattar alla huvudmän, skolor och verksamheter rör huvudmannaskapet endast de offentliga skolorna och komvux.
- Staten bör ta det samlade ansvaret för styrningen av skolan och därmed ta över kommunernas roll som styraktörer, inklusive den ekonomiska styrningen av skolan. Staten bör också se över och vid behov ompröva den nuvarande styrningens inriktning, omfattning och utformning.
- Staten bör i sin roll som systemansvarig ta ett större ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning i olika skolformer. Inom ramen för systemansvaret bör staten bland annat ansvara för ett gemensamt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan samt för att alla skolpliktiga barn har en skolplacering. Staten bör också ha ansvaret för en gemensam antagningsorganisation i gymnasieskolan. Ansvaret för planering och dimensionering bör även omfatta etableringen av fristående skolor.
- Staten bör ta ett samlat ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola.
- Staten bör ge kapacitetshöjande stöd till huvudmän, skolor och verksamheter, både offentliga och fristående. Stödet bör ges med utgångspunkt i obligatoriska kvalitetsdialoger mellan staten och huvudmännen – såväl den statliga som de enskilda.
- Staten bör ta ett ökat ansvar för uppföljning och utvärdering av skolsystemet och av skolreformer.
- Staten bör ta ett övergripande ansvar för att samordna frågor om digitalisering och effektiva it-lösningar. Staten bör också utveckla och administrera it-system som är gemensamma för hela skolsystemet.
- Kommunerna bör i sin roll som hemkommuner, även vid ett fullgånget förstatligande, ha ett fortsatt ansvar för skolskjuts, samordning av insatser vid problematisk frånvaro, det kommunala aktivitetsansvaret och den uppsökande verksamheten för individer i behov av komvux.

Ekonomiska resurser till skolan

- Staten bör ta det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan.
- 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.
- En nationell resursfördelningsmodell bör införas för grundskolan och förskoleklassen. Den bör baseras på följande ersättningsgrunder:
 - en grundersättning per elev
 - ett strukturtillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika strukturella förutsättningar
 - ett ansvarstillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika ansvar enligt lagstiftningen
 - ett individtillägg, dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning.

Den nationella resursfördelningsmodellen för grundskolan och förskoleklassen bör utredas vidare innan den kan implementeras, bland annat eftersom modellen kräver författningsändringar.

- En nationell resursfördelningsmodell bör införas för gymnasieskolan. Den bör baseras på samma ersättningsgrunder som för grundskolan och förskoleklassen. Men grundersättningen bör därutöver vara differentierad per program och i förekommande fall inriktning. Även för gymnasieskolan bör resursfördelningsmodellen utredas vidare.
- Den statliga huvudmannen bör ansvara för att ta fram egna resursfördelningsmodeller för de olika skolformsdelarna inom komvux. Ovanstående principer bör vara vägledande för den statliga huvudmannens arbete med att fördela resurser.
- Nationella resursfördelningsmodeller för grundsärskolan, gymnasiesärskolan och fritidshemmet bör utredas vidare. För specialskolan och sameskolan bör finansieringen utredas vidare i relation till en statlig finansiering för de övriga skolformerna.
- Systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör ses över i särskild ordning.
- En skatteväxling mellan staten och kommunerna krävs om staten ska ta över finansieringen av skolan vid ett fullgånget förstatligande. En sådan skatteväxling bör utredas i särskild ordning. Utredningen bör bland annat föreslå hur en skatteväxling ska gå till samt analysera konsekvenser för det kommunalekonomiska utjämningsystemet och den kommunala beskattningsrätten.

Lärares och skolledares kompetens

- Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör det fortsatt vara huvudmännens ansvar att se till att personalen får kompetensutveckling. Men staten bör också, inom ramen för systemansvaret, öka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Detta bör göras genom att staten bygger vidare på det nationella professionsprogrammets ramverk. Den systemansvariga myndigheten bör därför få till uppgift att säkerställa att det finns ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet. Vidare bör staten säkerställa lärares och rektorers möjligheter till finansiering av kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten, via det samlade statsbidraget för fortbildning och via omställningsstudiestödet.

- Staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskaper och erfarenheter som lärare utvecklar i olika professionsutvecklande insatser bidrar till att utveckla undervisningen. Staten bör därmed främja lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling så att fler lärare än i dag får möjlighet att delta antingen i praktiktäta forskning eller i annan systematisk utveckling av undervisningen.
- Staten bör säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna. Universitet och högskolor bör därför se till att ämnes- och yrkesläraryrkesutbildningar förbereder alla studenter för att undervisa inom komvux. Den systemansvariga myndigheten bör också säkerställa att kompetensutvecklingsutbudet som myndigheten ansvarar för innehåller insatser som är relevanta för lärare inom komvux.
- Staten bör, inom ramen för systemansvaret, öka sitt ansvarstagande för kompetensförsörjningen till skolan. Den systemansvariga myndigheten bör därför få ett nationellt och strategiskt ansvar för detta. I ansvaret bör ingå att ha överblick över skolans kompetensbehov, samverka med relevanta aktörer och stödja skolans huvudmän i den strategiska kompetensförsörjningen.
- 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.

Statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux, inklusive statligt arbetsgivaransvar för offentligt anställd skolpersonal

- Vid ett fullgånget förstatligande bör staten ta över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux. 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. Eftersom ett statligt huvudmannaskap för komvux innebär att *kommunal* vuxen-

utbildning upphör bör en större genomgripande översyn av skolformen övervägas.

- Den statliga huvudmannen bör ansvara för att utbildning erbjuds de barn, unga och vuxna som enligt skolans författningar har rätt till eller behöver det. Vidare bör den statliga huvudmannen ha ansvaret för sin egen lokalförsörjning och mandat att använda olika lokallösningar.
- Den statliga huvudmannen bör utveckla strukturerade former för samverkan med kommunerna på områden där skolverksamheten har beröringspunkter med annan kommunal verksamhet och där det i dag på många håll redan finns en etablerad samverkan inom kommunerna. Den statliga huvudmannen bör också utveckla former för samverkan med arbetslivet och andra samhällsaktörer som har verksamhet som på olika sätt kan beröra utbildningen och eleverna, liksom med regionerna och statliga myndigheter som har anknytning till verksamheten. Dessutom bör den statliga huvudmannen utveckla forum och former för insyn och dialog med företrädare för olika lokala och regionala intressenter.
- Inom komvux bör den statliga huvudmannen kunna bedriva utbildning i egen regi och lägga ut utbildning på entreprenad. Såväl enskilda utbildningsanordnare som kommuner och i vissa fall regioner bör kunna bedriva utbildning på uppdrag av den statliga huvudmannen. Den statliga huvudmannen bör kunna använda olika modeller för att lägga ut utbildning på entreprenad. Modeller som används redan i dag – upphandling och auktorisation – bör fortsatt kunna användas. Dessutom bör nya modeller kunna prövas, till exempel en ansökningsmodell eller en modell där huvudmannen ger riktade uppdrag till olika anordnare. Rektorn för utbildningen bör finnas hos anordnaren av utbildningen. För komvux bör den statliga huvudmannen även överta vissa specifika uppgifter från hemkommunen.
- Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan bör arbetsgivaransvaret för offentligt anställd skolpersonal samlas i staten. Den statliga huvudmannen bör vara ensam arbetsgivare för hela den offentligt anställda skolpersonalen, det vill säga lärare, skolledare och övriga yrkesgrupper som är anställda i offent-

liga skolor och verksamheter. För komvux är detta enbart aktuellt för den utbildning staten bedriver i egen regi.

- De allra flesta grupper av befintligt anställda i den offentliga skolan skulle troligtvis omfattas av verksamhetsövergång vid ett fullgånget förstatligande. Däremot finns vissa oklarheter vad gäller anställda inom kommunal skolförvaltning. De utredningar som ska föreslå den närmare myndighetsorganisationen för det statliga skolsystemet bör därmed också få i uppdrag att analysera frågan om verksamhetsövergång. Även andra arbetsrättsliga frågor med koppling till organisation bör analyseras av utredningarna.
- En utredning bör tillsättas för att se över 1965 års förhandlingsrättsreform om parterna, vid en eventuell inrangeringsförhandling mot bakgrund av ett förstatligande av skolan, kommer fram till att ett nytt huvudavtal och en förändrad partsställning i staten vore önskvärt.
- Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör systemet kvarstå att enskilda ska kunna bli godkända som huvudmän för fristående skolor. Den systemansvariga myndigheten bör ansvara för prövning och beslut om godkännande. Fristående skolor bör omfattas av skolsystemets rutiner och system för skolplacering, uppföljning och redovisning av information. Regelverket för olika huvudmän kan i större utsträckning behöva anpassas och differentieras så att förutsättningarna för eleverna i slutändan ska bli likvärdiga. Om beslutsfattarna vill gå vidare med en sådan möjlighet behöver den utredas vidare.

Nya skolmyndigheter

- Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör nuvarande skolmyndighetsstruktur förändras. Två nya skolmyndigheter bör införas med olika funktion och delvis olika målgrupper. Den ena bör hantera statens systemansvar för skolan och rikta sig såväl mot offentliga skolor och komvux som mot fristående skolor. Den andra bör ha huvudmannaansvar för offentliga skolor och komvux.

- Den systemansvariga myndigheten bör arbeta med såväl styrning som stöd till hela skolsystemet, det vill säga både till offentliga skolor och komvux och till fristående skolor. Myndigheten bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Den systemansvariga myndigheten bör ha en nationell och en regional organisation. Om regeringen väljer att gå vidare med en sammanhållen systemansvarig myndighet bör dess uppgifter, organisation och styrning utredas mer i detalj.
- Myndigheten med huvudmannaansvar bör arbeta med drift av de offentliga skolorna och ha arbetsgivaransvar för den offentligt anställda skolpersonalen. Inom komvux kan drifts- och arbetsgivaransvaret ligga både på staten och på andra anordnare. Myndigheten bör ha en nationell, regional och lokal organisation. Om regeringen väljer att gå vidare med en myndighet med huvudmannaansvar bör dess uppgifter, organisation och styrning utredas vidare.

Alternativ 2 – ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan

Det andra alternativet – ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan – har likheter med alternativ 1, men också skillnader. Likheterna består i att systemansvaret ser ut på ungefär samma sätt i alternativ 2 som vid ett fullgånget förstatligande. Skillnaderna består i att kommunerna i det andra alternativet fortsätter att vara huvudmän för de kommunala skolorna och för komvux. Därmed behåller kommunerna i alternativ 2 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.

Mot denna bakgrund gör utredningen inom ramen för det andra alternativet endast bedömningar på områdena systemansvar, ekonomi, kompetens och skolmyndigheter, alltså inte vad gäller huvudmannaskap och arbetsgivaransvar.

Statligt systemansvar för skolan

Inriktningen för det statliga systemansvaret för skolan bör vara den samma i alternativ 2 som vid ett fullgånget förstatligande. Men när staten inte är ensam offentlig huvudman kan vissa uppgifter komma att te sig annorlunda, eftersom fler aktörer då blir föremål för både styrning och stöd. Staten kan också behöva styra med delvis andra medel, när staten inte själv är huvudman. Skillnaden blir mest påtaglig inom komvux, där det vid ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap finns över 200 huvudmän, att jämföra med en enda statlig huvudman vid ett fullgånget förstatligande.

I detta alternativ bör kommunerna få behålla ett visst ansvar för resursfördelningen till skolan. Det medför att systemansvaret ser något annorlunda ut än vid ett fullgånget förstatligande. Hur stor denna skillnad blir i praktiken avgörs av i vilken utsträckning och på vilket sätt regeringen anser att staten bör ta ansvar för den ekonomiska styrningen i ett system med oförändrat huvudmannaskap. Vi skisserar i utredningen fyra olika varianter.

Ett annat exempel där uppgifter i detta alternativ kan te sig annorlunda jämfört med vid ett fullgånget förstatligande rör planering och dimensionering av utbildning. Vi bedömer att det i detta alternativ, när staten inte själv är huvudman, finns anledning för staten att ta ett större ansvar för att samordna de olika huvudmännens arbete med att hantera ansökningar, antagning och skolplaceringar.

Vissa uppgifter kan även bli mer omfattande än vid ett fullgånget förstatligande, eftersom antalet huvudmän är större. Så kan bli fallet med kvalitetsdialogerna och det efterföljande kapacitetshöjande stödet till huvudmännen.

Ekonomiska resurser till skolan

Den ekonomiska styrningen av skolan är en viktig del av statens systemansvar. Här finns en del skillnader mellan de två alternativen. Vid ett fullgånget förstatligande tar staten det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser. I detta alternativ gör utredningen i stället följande bedömningar:

- Staten bör förstärka sitt ansvar för tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan jämfört med i dag.
- Det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen. Kommunerna bör behålla ett visst ansvar för att fördela resurser till de egna skolorna.
- Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän. För grundskolan och förskoleklassen samt för gymnasieskolan bör det ske genom att staten tillämpar samma resursfördelningsmodeller som vid ett fullgånget förstatligande. När det gäller de övriga skolformerna och fritidshemmet bör nationella resursfördelningsmodeller för de enskilda huvudmännen utredas vidare.
- Hur tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen ska gå till bör utredas vidare.
- Staten bör förstärka sitt finansieringsansvar även för de kommunala huvudmännen. I förhållande till kommunerna kan det ske på ett antal olika sätt, till exempel genom att staten
 - tillämpar samma resursfördelningsmodeller som vid ett fullgånget förstatligande
 - anger bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser
 - inrättar ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna
 - förstärker likvärdighetsbidraget och breddar det till att omfatta fler skolformer.

Utifrån den variant som regeringen förordar bör den närmare utformningen utredas vidare.

- Även i detta alternativ bör den systemansvariga myndigheten ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän. Det innebär att systemet med tilläggsbelopp också bör omfatta kommunala huvudmän. Hur detta ska gå till bör utredas vidare.

Lärares och skolledares kompetens

De bedömningar vi gör inom ett fullgånget förstatligande om lärares och rektorers professionsutveckling, undervisningsutvecklande forskning och utveckling, lärares kompetens för att undervisa vuxna, kompetensförsörjningen till skolan samt en utvärdering av lärarlegitimationen är giltiga även i detta alternativ.

Eftersom kommunerna kvarstår som huvudmän kommer dagens situation med varierade förutsättningar och kapacitet i stor utsträckning att finnas kvar. Då blir statens stödjande och främjande insatser ännu viktigare. De statliga insatserna kan utgöra ett verktyg för staten att utjämna den variation som finns mellan olika huvudmän.

En ny skolmyndighet

I ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör den systemansvariga myndigheten införas, men inte myndigheten med huvudmannaansvar. Den systemansvariga myndigheten kommer i princip att ansvara för samma uppgifter i detta alternativ som vid ett fullgånget förstatligande. Men uppgifterna kan, som framgår ovan, te sig lite olika i de olika alternativen.

Fler möjligheter till ett ökat statligt ansvarstagande för komvux

Komvux har delvis andra förutsättningar än övriga skolformer. Därför är våra bedömningar om komvux ibland mer detaljerade. I det andra alternativet gör vi några specifika bedömningar för komvux som inte finns med i det fullgångna förstatligandet. Det handlar om att

- staten bör vidta åtgärder för att höja kvaliteten på och utveckla styrningen av utbildning på entreprenad
- staten bör styra, stödja och stimulera regional samverkan mellan kommuner inom komvux i högre utsträckning än i dag
- staten bör ta ett större ansvar för att nationellt styra och samordna samt stödja vissa utbildningar inom komvux där det finns ett nationellt behov eller intresse

- staten bör initiera en försöksverksamhet där kommuner organiserar en gemensam antagningsorganisation för hela eller delar av komvux.

Analys

Utredningen har analyserat de båda alternativen utifrån hur de kan antas påverka elevernas kunskapsresultat, likvärdigheten, skolans kvalitet och läraryrkets attraktivitet.

Ett statligt systemansvar kan förbättra likvärdighet och kvalitet

I båda alternativen har staten systemansvar och tar ett samlat ansvar för styrningen av skolan. Genom att samla de systemrelaterade uppgifterna hos *en* myndighet minskar också 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. Det är också en stor styrka att det statliga systemansvaret är gemensamt för alla huvudmän. Därigenom träffar statens styrning både de offentliga och de enskilda huvudmännen.

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 systemansvaret 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.

En central del i systemansvaret är en ökad grad av nationell resursfördelning. Enligt vår bedömning är detta 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 och för kvaliteten. En mer samlad styrning samt obligatoriska kvalitetsdialoger med efterföljande kapacitetshöjande stöd bör också över tid kunna höja kvaliteten och likvärdigheten. Införandet av en sammanhållen skolmyndighet för systemansvaret, där olika uppgifter samlas och överlappningar kan undvikas, kan också

bidra till att minska variationerna i kapacitet samt att öka likvärdigheten och kvaliteten i skolsystemet.

En nationell resursfördelningsmodell är av stort värde för likvärdigheten och elevernas kunskapsresultat

Vid ett fullgånget förstatligande övergår den ekonomiska styrningen helt till staten. I ett system där staten förstärker sitt ansvar kan styrningen i olika grad övergå till staten.

Dagens ekonomiska styrning av skolan uppvisar flera problem, bland annat lyckas skolan inte i tillräcklig utsträckning fördela resurser kompensatoriskt utifrån elevernas behov och förutsättningar. En nationell resursfördelningsmodell har potential att stärka sambandet mellan skolverksamhetens resurser och skolverksamhetens behov och förutsättningar. För såväl likvärdigheten i skolan som elevernas kunskapsresultat gör vi bedömningen att en sådan förändring är av stort värde.

Ett ökat statligt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan och för professionsutvecklingen kan stärka skolans kvalitet och likvärdighet samt leda till ett mer attraktivt läraryrke

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. Vi gör bedömningar som är tänkta att förstärka det nationella och strategiska ansvaret för kompetensförsörjningen, 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 och det kan i sin tur leda till att eleverna får en mer likvärdig utbildning oavsett var i landet den anordnas.

Vi anser också att det behövs ett ökat statligt ansvarstagande för professionsutvecklingen. 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 attrak-

tivt. 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.

Ett statligt huvudmannaskap och arbetsgivaransvar kan få både positiva och negativa konsekvenser

Som framgår ovan anser utredningen att ett statligt systemansvar har goda förutsättningar att leda till ökad likvärdighet, högre kvalitet och ett mer attraktivt läraryrke.

Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan skulle kunna möjliggöra en renodling av ansvar och därmed ge bättre förutsättningar för att uppväga skillnader mellan skolor och verksamheter i olika kommuner. Myndigheten med huvudmannansvar förväntas också kunna hålla en jämnare kapacitet och skapa mer likvärdiga förutsättningar än flera kommunala huvudmän. Det bör även vara lättare för myndigheten att samla och upprätthålla kompetens, tillgodose olika samhällsintressen samt uppnå stordriftsfördelar, vilket är faktorer som kan öka likvärdigheten.

Samtidigt finns det nackdelar med ett statligt huvudmannaskap. Det finns en risk att det blir svårare att anpassa utbildningen till lokala förutsättningar och att dagens flexibilitet minskar. En stor statlig huvudmannaorganisation kan också bli trög och byråkratisk. Genom ett statligt huvudmannaskap frikopplas skolan även från andra viktiga medborgarnära processer i kommunen, och samverkan kan försvåras åtminstone under en övergångsfas. Det medborgerliga inflytandet via lokalpolitiker kommer att försvinna och kommunernas politiska inflytande kommer också att påverkas. Ett statligt huvudmannaskap innebär även många praktiska svårigheter, varav lokalfrågan är en av de största. Dessutom skulle ett ändrat huvudmannaskap innebära stora omflyttningar av både medel och personal från kommunal till statlig sektor, och personalens arbetsvillkor skulle ändras. Sammantaget skulle förändringar av den här typen få mycket stora konsekvenser såväl för kommunsektorn som för staten, och inte bara påverka skolsektorn utan många andra politikområden.

Ett fullgånget förstatligande kan vara en omotiverat stor förändring

Ett fullgånget förstatligande där också huvudmannaskapet övergår till staten skulle innebära en mycket stor och drastisk förändring. Trots att det finns behov av en mer grundläggande strukturell reform 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. Andra faktorer som talar emot är den stora påverkan på såväl den kommunala som den statliga sektorn i stort.

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 för skolan, samtidigt som det innebär en mindre omfattande förändring. Vi menar att omfattningen av förändringen och dess troliga effekter och konsekvenser ser rimligare ut i det andra alternativet, i förhållande till problembilden och skolsystemets behov av en mer grundläggande strukturell reform.

Genomförande

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 för skolan. Innan våra bedömningar eventuellt kan realiseras krävs mer utredning och att beslutsfattarna tar ställning till hur det svenska skolsystemet fortsatt ska utvecklas.

De bedömningar vi lägger fram kan kombineras på många olika sätt. Statens ansvar kan också stärkas stegvis i en successiv process. Det blir beslutsfattarnas uppgift att avgöra hur underlaget ska användas. Oavsett hur beslutsfattarna väljer att använda beslutsunderlaget och hur långt de vill gå i att stärka statens ansvar för skolan behövs en genomtänkt implementering av en eventuell reform.

Om det blir aktuellt med en reform bör regeringen ta fram en strategi för implementeringen. Ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör kunna införas inom en tjugوårsperiod. Ett system där staten förstärker sitt ansvar

men utan att ta över huvudmannaskapet bör kunna införas inom en tioårsperiod. Men för att över huvud taget inleda en sådan reform bör det finnas en långsiktig politisk överenskommelse. Om man ska införa reformen bör man också avsätta vissa ekonomiska resurser för själva förändringen. Dessutom bör det finnas en särskilt inrättad förändringsorganisation under införandet.

För att lyckas med en reform där staten förstärker sitt ansvar eller tar över huvudmannaskapet för skolan bör reformutvärdering prioriteras redan i planeringen av reformen. Såväl implementeringen som resultaten och effekterna av en sådan reform bör följas upp och utvärderas. En myndighet bör också 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. Dessutom bör reformen följas av forskare.

Ekonomiska konsekvenser

Varken ett fullgånget förstatligande där staten är huvudman för de offentliga skolorna och komvux eller ett stärkt statligt ansvarstagande utan ändrat huvudmannaskap för skolan innebär på en övergripande nivå någon ökning av det offentliga samlade åtaganden. Utredningens bedömningar är därmed inte kostnadsdrivande på systemnivå. Där emot 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.

Summary

The Inquiry's remit and work

The remit of the Inquiry into greater central government responsibility for schools (U 2020:07) was to produce decision support that could create the basis for central government to be the responsible authority for schools, or for central government's responsibility for schools to be strengthened. In this document we use the term organiser for the responsible authority for schools (*huvudmän*).

The Inquiry has included all types of schools except preschools. The school-age educare centre, which is not a type of school, has also been included. For preschools, the remit was to analyse the consequences were the current structure of responsibility for this type of school to remain unchanged while central government took over as the organiser for other types of schools.

That the Inquiry is to produce decision support means that we submit assessments, not concrete recommendations or legislative proposals. Before our assessments could be realised, further investigation would be required. As the remit is formulated, it does not either require us to take a position on *whether or not* schools should be nationalised; rather, our remit is to describe *how* this could be done. Once we have submitted the decision support, it will be up to the policy makers to determine whether to proceed with a nationalisation or an increase in central government responsibility for schools, and if so, in what way. In addition to the assessments, in the report we point to many possible ways of developing the Swedish school system, on both a large and small scale. These include conceivable inquiries, initiatives, regulations and change processes. These questions need to be examined and investigated further in possible future work to change the school system.

During the work, we had many contacts with external parties for the purposes of gathering information; coordinating descriptions of the set of problems, background and the current situation; and to discuss conceivable solutions for a possible future nationalisation or strengthened central government responsibility for schools. Our texts are also based on many written sources. In addition, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) has arranged a seminar with international representation on our behalf and published a written report which, in part, is based on the seminar.

Starting points and the set of problems

Nationalising schools or strengthening central government's responsibility for schools would be primarily a governance and structural reform, which does not primarily concern the internal workings of schools. Rather, the aim is to provide better conditions for greater equity in higher quality schools nationwide. In order to achieve this, the core of the education in schools – the tuition and the connection between teacher and pupil – must be afforded the best conditions. This also includes teachers and principals, who are responsible for the tuition, having good conditions for their work. Although the Inquiry's remit is of a governance and structural nature, important starting points are that the tuition and the pupils should lie at the heart of any change in the school system.

Another important starting point is that schools are basically functioning well today. In a great many classrooms, pupils are connecting with dedicated teachers and high-quality tuition is occurring. Other functions such as pupil health care, study and vocational guidance, school libraries and school meals also contribute to school education functioning well as a whole. However, in recent decades, various studies and reports have also pointed out problems in the school system. These include a deterioration in study results and equity, even though study results have improved recently. In the case of municipal adult education (*komvux*), reports show that not all pupils have access to the education that they need.

Today, responsibility for schools is divided between central government and local government (the municipality). Governance of schools at the central government level means that the Riksdag (Swedish

Parliament) and the Swedish Government have an overall national responsibility for study results and development. Central government sets national targets and guidelines that are intended to guarantee that the education provided is equivalent and of high quality nationwide. In addition, central government governs education through its education authorities. The municipalities in turn have two roles: one as the organiser for municipal schools and municipal adult education, and one as the home municipality for the children, young people and adults who live there. The school system also includes private organisers who operate independent schools. Municipal adult education does not have any private organisers, but it allows private education providers to operate education within the framework of the municipality's role as the organiser for municipal adult education.

Both the OECD and the School Commission have pointed out that the current assignment of roles in the Swedish school system is problematic and that there are ambiguities at several levels in the chain of governance. In addition to the lack of clarity regarding responsibilities, governance at the national level is divided, there is a lack of capacity in many organisers, shortcomings in resource allocation, an inadequate provision of skills to schools, and inadequate conditions for professional development.

Background and current situation

Central government's responsibility for schools has varied over time

The current division of responsibilities between central government and local government (the municipality) was worked out in principle in connection with the 'municipalisation' of schools in 1991. It was at this time that Swedish schools went from being largely governed by rules to being governed by objectives and results. The independent school reform and school choice reform were introduced around roughly the same time, and one result of this was a rapid rise in the number of independent schools.

In fact, the municipalisation reform was the result of a long trend in decentralisation. During the inter- and post-war periods, Swedish schools had had quite strong central governance. In the 1970s, a decentralisation began, which then led to the municipalisation reform. However, in connection with this reform, both the Riksdag and the

Government emphasised that equity in education nationwide must not be jeopardised. Equity was to be guaranteed by central government retaining certain policy instruments, including clear curricula, teacher education, and economic governance. However, following the municipalisation, these policy instruments were changed and, in some cases, abolished, and the decentralisation and liberalisation thus went further than was initially envisaged. The decentralisation was also intensified by the independent school reform, among other things because pupils and parents and new actors gained greater influence over schools through school choice than they had previously had.

Then at the end of the 1990s, a period began where central government gradually began to take back an ever-greater responsibility for education and exercised clearer governance. The responsibility borne by central government has since increased further and central government has gradually strengthened its governance of education. Despite this development, there is the perception that this is not enough, and that central government should take even greater responsibility for schools, or at least parts of the activities of schools. This applies in particular to the funding of schools, where increased central government responsibility is being called for, but also an increased central government presence at the regional level to support the organisers. The Government and various inquiries have submitted proposals in both these areas. For example, the Swedish National Agency for Education will be establishing regional offices starting in 2022.

Schools are governed at different levels

As mentioned above, the responsibility for schools is shared, which has always been the case. Although how this responsibility is shared has varied over time, schools as a whole have never been entirely national or municipal. This shared responsibility also means that schools are governed at different levels in the community.

At the national level, education is governed by the Riksdag and the Government, which in turn assigns tasks to the relevant education authorities. Governance at the central government level overlaps in part with governance at other levels, and over time has become more extensive and detailed. Today's education authorities – the Swedish National Agency for Education, the Swedish School

Inspectorate, the National Agency for Special Needs Education and Schools, the Sami Education Board and the Swedish Institute for Educational Research – have certain tasks that rest with more than one of them. This applies, for example, to various types of support for education, the payment of central government grants and research-related matters.

Governance is exercised at the organiser level by both public and private organisers. Under Sweden's Education Act, the organiser has an overall responsibility for ensuring that the education they provide is carried out in accordance with the legislation governing schools. The core of the education in schools is, of course, its tuition, but the organiser is also responsible for many other elements including pupil health care, study and vocational guidance, school libraries and learning tools, school meals, and facilities. When government agencies, organisations and various inquiries have reviewed the different elements of education, a recurring conclusion is that the pupils' access to its different functions and skills varies among organisers and among schools, whether they are municipal or independent. Another recurring conclusion is that the different elements of education are not integrated with each other, nor are they covered by the systematic quality management. This means that they do not always meet the needs of the pupils.

In addition to their responsibility for municipal schools and municipal adult education, the municipalities have a basic planning and funding responsibility for education. This responsibility emanates from the fact that the municipalities are also the home municipalities for the children, young people and adults who live there. The home municipality responsibility includes responsibility for the actual provision of education, school funding and allocation of resources, monitoring compulsory attendance at school, decisions on the reception of pupils into compulsory school for pupils with learning disabilities and upper secondary school for pupils with learning disabilities, responsibility for school transport, an obligation to provide activities for young people up to the age of 20 in the municipality who are not attending upper secondary school or any other form of education, and the responsibility to seek out, guide, and establish individual study plans for individuals in need of municipal adult education. Just as with their tasks as organisers, there are variations and shortcomings in the municipalities' handling and organising of these home municipality tasks.

In addition to the municipalities and private organisers, principals and teachers, as professionals, exercise governance at the local level. Principals must manage and coordinate the pedagogical work, work to develop the education provided, decide on the internal organisation of their school, and allocate resources within the school based on the pupils' differing needs and preconditions, for example. Teachers are, among other things, responsible for the teaching they do and for grading pupils.

Schools constitute the municipalities' biggest area of activity

For municipalities, schools constitute their biggest area of activity in terms of volume. In 2020, the municipalities' total expenses amounted to just over SEK 715 billion. Expenses for educational activities accounted for just over SEK 310 billion of this figure (which includes preschools, although preschools were not included in the Inquiry's remit). By comparison, their second largest expense item – healthcare and social care – amounted to just over SEK 272 billion. In November 2020, 44 percent of all employees in municipal activities were employed in education and 32 percent in healthcare and social care.

Organisers' capacities for handling their responsibility for schools vary

There are close to 1 100 organisers in the types of schools and activities that are part of this Inquiry's remit. If you also include preschools, there are about 2 800 organisers. In addition to the 290 municipal organisers, there are about 800 private organisers. In total, the municipal organisers operated 3 957 compulsory schools and 812 upper secondary schools in the 2020–2021 school year. In that same school year, private organisers operated a total of 822 independent compulsory schools and 449 independent upper secondary schools. A majority of compulsory school and upper secondary school pupils attend a municipal school, but around 15 percent of compulsory school pupils and nearly 30 percent of upper secondary school pupils attend an independent school.

Many municipalities are small

All municipalities have essentially the same responsibility for schools, both in their role as the organiser and in their role as the home municipality. However, there are major differences in the municipalities' capacities for handling their responsibilities. The differences in size are striking, ranging from more than 975 000 inhabitants to less than 2 400 inhabitants. An average Swedish municipality has about 35 000 inhabitants, but many municipalities are considerably smaller, and in 2020, the median municipality had about 16 000 inhabitants. For small municipalities, it can be difficult to have the capacity and skills required to operate its school activities to the full extent.

Many of the private organisers are also small

The capacities of private organisers also vary. The typical independent school has a general educational focus, is operated by a limited company, and is located in a metropolitan area. But there is a lot of variation here too.

What can be concluded is that many independent schools are small, and that most private organisers operate only one school. For example, over one third of independent compulsory schools had fewer than 100 pupils in the 2020–2021 school year. And nearly 9 out of 10 private organisers for compulsory school had only one school. But there are also some really big private organisers. For example, the biggest private organiser for compulsory schools, expressed in terms of its number of pupils, was larger than all the municipal organisers for schools except Stockholm, Gothenburg and Malmö.

As with the municipalities, it can be difficult for small, private organisers to perform their task to the full extent.

Schools are funded by municipal taxes and by general and targeted government grants

Swedish schools are in principle fully funded from public funds. The municipalities fund schools from municipal taxes. In addition, the municipalities receive general government grants, which they freely dispose of, and targeted government grants for specific efforts. The

general government grant is provided via the municipal fiscal equalisation system. The scope of the targeted government grants paid to schools have varied over time. In recent years, targeted government grants have become more extensive and have thus come to play a greater role in school funding. However, these targeted government grants have met with criticism, partly because they make long-term planning difficult, lead to short-termism in their activities and create extra administrative work for the organisers in terms of monitoring, applying for and reporting on the use of these grants.

In total, the types of schools and activities included in the Inquiry's remit cost slightly more than SEK 224 billion in 2020. The biggest expense item is tuition costs, which account for more than half of total expenses in most types of schools.

There are big differences between municipalities when it comes to the cost per pupil. Some of the differences have a natural explanation. Schools cost more or less in different municipalities due to factors that are difficult to influence, such as pay level, development structure and demographic trend. It is also reasonable for schools to cost more where the need for support interventions is greater. However, a significant number of the differences are due to factors other than the pupils' needs and preconditions, and the capacities of schools, such as the fact that different municipalities have different ambitions for their schools and that efficiency in their activities differs.

Resources should be allocated based on the pupils' differing needs and preconditions

In addition to being the greatest carrier of responsibility for school funding, municipalities have an overall responsibility for the allocation of those resources, both to their own schools and to private organisers and education providers.

How the resources are to be allocated is primarily a question for the municipality. However, Sweden's Education Act stipulates that resources are to be allocated so that pupils' differing needs and preconditions are taken into account, and imposes requirements on how grants to private organisers are to be distributed. The provision in the Act regarding resources based on need relates to the allocation of resources to the municipalities' own activities as well as to those of private organisers. But the Education Act does not regulate in de-

tail *how* the resources are to be allocated within the municipality. However, there *are* detailed provisions on how grants are to be distributed when it comes to payments made to private organisers.

The principle is that the municipalities are to compensate the private organisers on the same basis that the municipality applies regarding their own schools, by means of what is called a ‘basic amount’ for each pupil. In addition to the basic amount, in certain circumstances the municipalities are to provide additional amounts for pupils who have a considerable need for special support. Furthermore, the payment in upper secondary schools is differentiated based on the study programmes offered and sometimes the specialisation within a study programme.

When it comes to the allocation of resources, there are also big differences between different municipalities. The majority of the municipalities do redistribute resources in compulsory schools on the basis of pupils’ needs and preconditions, through a school funding model that takes differences in students’ socio-economic background into account. However, despite the provision in the Education Act requiring that resources be allocated in a compensatory way, just over 4 out of 10 municipalities do not apply any kind of socio-economic redistribution between their compulsory schools. What school funding models are used also vary between municipalities. Socioeconomic redistribution is less common in upper secondary schools than in compulsory schools.

Roughly 200 000 are employed in municipal schools

Schools are a big workplace. In 2020, some 200 000 annual work units were employed in municipal schools. Teachers were the biggest occupational group, followed by pupil assistants and management staff.

Teachers in municipal schools are usually employed by the municipality (the organiser), not by a particular school. For teachers and other occupational groups who work for private education providers in municipal adult education, the private education provider, not the municipality (the organiser) is the employer. School staff can work in different types of schools as well as in different municipal activities.

Since the municipalisation, central government has no contractual relationship with teachers, school leaders or study and vocational

guidance counsellors. On the other hand, there is still some other regulation in place concerning these positions, particularly as regards who may be employed. For indefinite-term employment as a teacher, teacher certification is required. Under the Education Act, to be employed as a principal requires that the person has acquired pedagogical insight through education and experience. The terms and conditions of employment of school staff are determined in negotiations between the social partners. There are some differences in the terms and conditions between central government and municipal (local government) agreements concerning working hours, holidays and pensions, for example.

Schools face challenges in being seen as an attractive employer

One of today's major challenges is the provision of skills to schools. Despite the fact that the number of qualified teachers is now rising, the current shortage of qualified teachers is great. The Swedish National Agency for Education has estimated a need for approximately 153 000 new teachers and preschool teachers during the period up to 2035. For the same period, it is estimated that only about 141 000 new teachers and preschool teachers will graduate. This means that, according to the Swedish National Agency for Education, there will be a shortage of roughly 12 000 qualified teachers and preschool teachers in 2035. This forecast has been revised down compared to previous forecasts, as the number of children and young people is expected to fall slightly in the next 15-year period. The teacher shortage also varies greatly across teacher categories and between different regions in Sweden. In addition, on average schools with weak capacities have fewer qualified teachers, and teachers with less experience and a lower level of education than schools with strong capacities. Both Swedish teachers and principals also stay for shorter periods of time at their schools compared to other countries – a factor that leads to inadequate continuity.

A number of factors affect the work environment of teachers, school leaders and other school staff. For example, many teachers and principals experience a high workload. Administrative tasks and documentation lead to stress and take time away from the core tasks of both teachers and principals – tuition and pedagogical leadership.

Documenting more than is needed can also be seen as an expression of teachers and principals being given less discretion and autonomy. In recent years, it has become more common for school staff to be subjected to threats and violence. There are also deficiencies in the physical work environment. In addition, few teachers feel that the teaching profession has high status in the community.

Another factor that affects the work situation of school staff is access to continuing professional development. Internationally, Swedish teachers lie at the OECD average when it comes to having participated in some kind of continuing professional development. However, Swedish teachers spend less time on this than in other countries. Organisers also have different capacities to offer continuing professional development to both teachers and principals.

Conclusions

Based on the picture given in the background and current situation sections above, the Inquiry has drawn the following conclusions:

- The Swedish school system has too many actors in its governance at both national and local levels. The division of responsibilities is not clear, and responsibilities and powers are not always well connected. The system is divided and is best characterised as more of a sum of many local school systems than as a coherent national school system.
- Governance at the central government level is comprehensive and detailed and not adapted to the range of different circumstances of the organisers. In order to make governance at this central level more functional, some governance may need to be reduced or phased out. The current structure of education authorities has its merits, but also its drawbacks, including the fact that several authorities have tasks that overlap in part.
- The capacity to govern at the municipal level varies. Not all municipalities have sufficient capacity for their task. For example, many municipalities do not manage their allocation of resources in the way that the Riksdag and the Government have decided. In addition, not all municipalities are able to analyse the results of their activities and then adapt their allocation of resources and their

governance accordingly. The capacity to make decisions about placement in compulsory school for pupils with learning disabilities, and upper secondary school for pupils with learning disabilities, also varies.

- Not all the organisers – municipal and private – have the capacity to perform their duties to the full extent required – to operate, monitor and develop the activities for which they are responsible.
- Responsibility for the provision of skills to schools is distributed across many actors and no authority has overall responsibility for strategic skills provision. Opportunities for teachers and principals to participate in continuing professional development also vary, partly because the capacity of the organiser to offer continuing professional development varies, and because continuing professional development efforts are often linked to the individual's current school or organiser.
- The school system's structure can be too complicated and complex, and there is a lack of knowledge of what different actors are expected to do. Nor is the school system managing to assist and facilitate the organisers, schools and activities to a sufficient extent in being able to perform their duties. On the whole, the system does not adequately guide and support the actors so that it creates good conditions for equity and high quality.

Against this background, we believe that changes to the Swedish school system of a more fundamental nature are needed. In accordance with our terms of reference, we are therefore proposing two possible alternatives for developing a new school system: a full nationalisation with central government as the organiser of public schools; and a system where central government strengthens its responsibilities but without taking over as the organiser for schools.

Assessments

Two alternatives for developing a new school system

The Inquiry has described two alternatives for developing a new school system. In both alternatives, we distinguish between responsibility for the school system, which is referred to in this document as *system responsibility*, and responsibilities as the organiser.

In *Alternative 1*, which entails a full nationalisation of schools, central government has the system responsibility and also the organiser responsibilities. This system responsibility covers public schools and municipal adult education as well as independent schools. This means, for example, that central government takes over the municipalities' responsibility for school funding and allocation of resources.

In this alternative, central government also has the organiser responsibilities for public schools and for municipal adult education. This means, among other things, that central government has management and operational responsibility for public schools, as well as the employer responsibility for all public sector employees working in schools. Within municipal adult education, the role of organiser may be separate from the management, operational and employer responsibilities if the education is outsourced. This responsibility then lies instead with the private education providers. Independent schools still have private organisers and there is no change in terms of the management and operational responsibility nor the employer responsibility for these compared to today.

There are two new education authorities that replace the National Agency for Education, the Swedish Schools Inspectorate, the National Agency for Special Needs Education and Schools, and the Sami Education Board. One education authority handles central government's system responsibility for schools and works with governance and support for the public schools and municipal adult education, as well as the independent schools. Another education authority handles central government's role as the organiser for public schools and municipal adult education.

In *the second alternative*, central government strengthens its responsibilities but does not take over as the organiser for schools. Thus, being the organiser or not is where the main difference lies compared with the first alternative: in this alternative, municipalities retain their organiser responsibilities for municipal schools and municipal adult

education. Independent schools still have private organisers and there is no change in terms of the management and operational responsibility nor the employer responsibility for these compared to today.

In the same way as in the alternative with a full nationalisation, central government has the system responsibility for municipal schools and municipal adult education as well as for independent schools. On the other hand, the system responsibility may look somewhat different in comparison with a full nationalisation, since it needs to be adapted to the fact that, with this alternative, there are more organisers. A difference will also arise in who is responsible for school funding, where the municipalities retain a certain responsibility to varying degrees based on the variants described in this Inquiry.

An education authority that has the system responsibility is also part of this alternative, but there is no new education authority with organiser responsibilities.

Alternative 1 – A full nationalisation with central government as the organiser for schools

Within the framework of Alternative 1 – a full nationalisation with central government as the organiser for schools – the Inquiry makes the following assessments. The assessments are grouped into different areas: system responsibility, economic factors, skills, who is the organiser, and education authorities. Responsibility for school funding and allocation of resources, for mandatory quality dialogues with subsequent capacity-building support, and for continuing professional development and the provision of skills to schools are central elements in central government's system responsibility.

A central government system responsibility for schools

- Central government should, in organising its school system, distinguish between the system responsibility and the organiser role. While the system responsibility covers all organisers, schools and activities, central government's role as organiser covers only public schools and municipal adult education.

- Central government should take overall responsibility for the governance of schools, thereby taking over the municipalities' role as governance actors, including the economic governance of schools. Central government should also review and, if necessary, reexamine the orientation, scope and structure of the current governance.
- In its role as having system responsibility, central government should take greater responsibility for the effective planning and dimensioning of education in different types of schools. Within the framework of the system responsibility, central government should be responsible for a common system for requests and decisions regarding placement of pupils in compulsory school, and for all compulsory school age children having a school placement. Central government should also be responsible for a common admissions organisation in upper secondary schools. Responsibility for planning and dimensioning should also include the establishment of independent schools.
- Central government should take a collective responsibility for investigations and decisions on the reception of pupils into compulsory school for pupils with learning disabilities, and upper secondary school for pupils with learning disabilities.
- Central government should provide capacity-building support to organisers, schools and activities, both public and independent. Support should be provided on the basis of mandatory quality dialogues between central government and the organisers.
- Central government should take an increased responsibility for monitoring and evaluating the school system and school reforms.
- Central government should take overall responsibility for coordinating questions concerning digitalisation and effective IT solutions. Central government should also develop and administer IT systems that are common for the entire school system.
- In their role as home municipality, even in the case of a full nationalisation, the municipalities should continue to be responsible for school transport, the coordination of interventions in the event of problematic absences, the obligation to provide activities for young people up to the age of 20 in the municipality who are not attending

upper secondary school or any other form of education, and outreach activities for individuals in need of municipal adult education.

School funding

- Central government should take full responsibility for school funding and allocation of economic resources in the case of a full nationalisation.
- The following principles should guide the national allocation of resources to schools:
 - The allocation of resources should target organisers – not individual schools.
 - The allocation of resources should reflect differences in needs, cost situation and responsibilities.
 - The allocation of resources should be comprehensible, transparent and predictable.
 - The allocation of resources should create stable conditions for the tuition.
 - The allocation of resources should affect the way the organisers choose to structure their organisations to a small extent.
 - Resources should be allocated to a small extent via targeted government grants.
- A national school funding model should be introduced for compulsory school and preschool class. It should be based on the following bases for payment:
 - One basic payment per pupil.
 - A structural supplement intended to compensate for the fact that different organisers have different structural capacities.
 - A responsibility supplement that is intended to compensate for the different organisers having different responsibilities under the relevant legislation.

- An individual supplement in the form of additional amounts for pupils who have a considerable need for special support, and for pupils participating in mother-tongue tuition.

The national school funding model for compulsory school and preschool class should be further investigated before it can be implemented, in part because the model requires legislative changes.

- A national school funding model should be introduced for upper secondary school. It should utilise the same basis for payment as for compulsory school and preschool class. But in addition, the basic payment should also be differentiated by programme and, where applicable, by the programmes' specialisation. The school funding model for upper secondary school should also be investigated further.
- Central government as the organiser should be responsible for producing its own school funding models for the different types of school categories within municipal adult education. The above principles should guide the work of central government, as the organiser, in allocating resources.
- National school funding models for compulsory school for pupils with learning disabilities, upper secondary school for pupils with learning disabilities, and school-age educare centres should be investigated further. For special schools and Sami school, the funding should be investigated further in relation to central government funding for the other types of schools.
- The system of additional amounts for pupils with considerable needs for special support should be reviewed separately.
- A shift in taxation between central government and the municipalities is required if central government is to take over the funding of schools in the case of a full nationalisation. Such a shift in taxation should be investigated separately. Among other things, that inquiry should propose how to change the tax regime and analyse the consequences for the municipal fiscal equalisation system and the municipal power to levy taxes.

The skills of teachers and school leaders

- In the case of a full nationalisation of schools, the responsibility to ensure that the staff are provided with continuing professional development should remain with the organiser. But central government should also, within the framework of its system responsibility, increase its responsibility for ensuring teachers' and principals' opportunities for professional growth. Central government should do this by building on the framework of the proposed national professional programme for teachers and school leaders. The education authority having the system responsibility should therefore be tasked with ensuring that a range of high-quality continuing professional development activities is offered. Furthermore, central government should ensure teachers' and principals' possibilities of funding continuing professional development that will strengthen their proficiency, through the general government grant for continuing professional development and through the Student finance scheme for transition and retraining.
- Central government should support a systematic approach to the development of schools where knowledge that teachers develop and their experiences in various professional development efforts contribute to the development of the tuition. Central government should thus promote the participation of teachers in research and development designed to develop the tuition in schools so that more teachers are given the opportunity to participate either in research closely allied with practice or in other systematic development of the tuition.
- Central government should ensure that teachers within municipal adult education have the didactics skills required to teach adults. Higher education institutions should therefore ensure that secondary and vocational teacher education programmes prepare all students for teaching within municipal adult education. The education authority having the system responsibility should also ensure that the range of continuing professional development offered, for which the education authority is responsible, includes efforts relevant to teachers in municipal adult education.

- Within the framework of its system responsibility, central government should increase its responsibility for the provision of skills to schools. The education authority having the system responsibility should therefore be given a national and strategic responsibility for this. This responsibility should include having an overview of the skills needs of schools, cooperating with relevant actors and supporting the organisers of schools in their strategic skills provision.
- The Government should appoint an inquiry to evaluate whether teacher certification in its current form contributes to a sufficient degree to increasing the attractiveness of the teaching profession and to higher quality in the tuition.

Central government as the organiser for public schools and municipal adult education, including employer responsibility for public sector employees in schools

- In the case of a full nationalisation, central government should take over as the organiser for public schools and municipal adult education. This means that central government becomes the organiser for preschool class, compulsory school, compulsory school for pupils with learning disabilities, upper secondary school, upper secondary school for pupils with learning disabilities, school-age educare centres, and municipal adult education. In addition, central government should, as it is today, be the organiser for special schools and Sami school. Central government's role as the organiser should cover current organiser responsibilities, and all aspects of the education provided. Since central government as the organiser for municipal adult education means that adult education would no longer be *municipal* per se, a major sweeping review of this type of school should be considered.
- As the organiser, central government should be responsible for ensuring that school education is offered to children, young people and adults who are entitled to or need it under the relevant legislation. In addition, as the organiser, central government should be responsible for its own facilities planning and have a mandate to use a variety of facilities solutions.

- As the organiser, central government should develop structured forms of cooperation with the municipalities in areas where school activities interface with other municipal activities, and where in many quarters there is already established cooperation within the municipalities. As the organiser, central government should also develop forms of cooperation with the world of work and other social actors that have activities which may concern school education and pupils in various ways, as well as with the regions and other central government agencies that have a connection to these activities. In addition, as the organiser central government should develop fora and formats for transparency and dialogue with representatives of various local and regional stakeholders.
- In the case of municipal adult education, as the organiser central government should be able to provide the education itself and outsource it. Both private education providers and municipalities and, in some cases, regions should be able to provide education on behalf of central government in its role as the organiser. As the organiser, central government should be able to use different models for outsourcing education, existing as well as potential new models. The principal of the school providing the education should be employed by the education provider. For municipal adult education, as the organiser central government should also take over certain specific tasks from the home municipality.
- In the case of a full nationalisation with central government as the organiser for schools, the employer responsibility for public sector employees in schools should be concentrated within central government. Central government as the organiser should be the sole employer of all public sector employees in schools, that is, teachers, school leaders and other occupational groups employed in public schools and activities. For municipal adult education, this is only relevant for the education that central government provides itself.
- Most groups of current employees in public schools would probably be subject to a transfer in the event of a full nationalisation. On the other hand, there are some uncertainties regarding employees in municipal school administration. Inquiries to propose the more detailed organisation of the authorities for the central government school system should therefore also be tasked with

analysing the question of transfers. Other labour law questions connected to organisation should also be analysed by these inquiries.

- An inquiry should be appointed to review the 1965 reform of the collective bargaining right if the parties – in the event of a negotiation on the transfer of an undertaking due to the nationalisation of schools – conclude that a new basic agreement and a new cooperation agreement would be desirable.
- In the case of a full nationalisation of schools, the system that allows private organisations to be approved as the organiser of independent schools should remain in place. The education authority having the system responsibility should be responsible for reviewing applications and making decisions to approve them. Independent schools should be subject to the school system's procedures and systems for school placement, follow-up and reporting of information. The rules for different organisers may need to be adapted and differentiated to a greater extent so that ultimately the conditions for pupils are equivalent. If policy makers wish to proceed with this kind of possibility, it needs to be investigated further.

New education authorities

- In the case of a full nationalisation, the current structure of education authorities should be changed. Two new education authorities should be introduced with different functions and having somewhat different target groups. One should handle central government's system responsibility for schools and address public schools and municipal adult education as well as independent schools. The second should have the organiser responsibilities for public schools and municipal adult education.
- The education authority having the system responsibility should work with governance as well as support for the entire school system, meaning public schools and municipal adult education as well as independent schools. This education authority should replace the Swedish National Agency for Education, the Swedish School Inspectorate, and parts of the National Agency for Special

Needs Education and Schools. The education authority having the system responsibility should have a national and a regional organisation. If the Government chooses to proceed with a single education authority that has system responsibility, its tasks, organisation and governance should be investigated in more detail.

- The education authority with the organiser responsibilities should work with the operation of public schools and have the employer responsibility for public sector employees in schools. Within municipal adult education, operational and employer responsibilities can lie with central government and with other education providers. The education authority should have a national, regional and local organisation. If the Government chooses to proceed with an education authority that has the organiser responsibilities for schools, the tasks, organisation and governance of such an education authority should be investigated further.

Alternative 2 – A system where central government strengthens its responsibility but does not take over as the organiser for schools

The second alternative – a system where central government strengthens its responsibility but does not take over as the organiser for schools – has similarities with Alternative 1 but also differences. The similarities are that the system responsibility is roughly similar in Alternative 2 as with a full nationalisation (Alternative 1). The differences are that in Alternative 2, the municipalities continue to be the organisers for their municipal schools and for municipal adult education. Thus, in Alternative 2 the municipalities retain management and operational responsibility for their municipal schools and the employer responsibility for all school staff in these schools. Within municipal adult education, just as is the case today, the municipalities can provide the education themselves or outsource it.

In light of this, within the framework of Alternative 2, the Inquiry has only made assessments in the areas of system responsibility, economic factors, skills and education authorities; thus our assessments do not address questions concerning central government as organiser or employer.

A central government system responsibility for schools

The focus of a central government system responsibility for schools should be the same in Alternative 2 as in the case of a full nationalisation. However, when central government is not the sole organiser of public schools, some tasks will look different, as more actors will then be both the object of governance and the subject of support. Central government may also need to utilise somewhat different policy instruments when central government is not itself the organiser. The difference will be most evident in municipal adult education where, if the municipality remains the organiser, there will be over 200 organisers, compared to a single organiser at central government level as would be the case in a full nationalisation.

In this alternative, the municipalities should be permitted to retain some responsibility for school funding and allocation of resources. This means that the system responsibility looks somewhat different than in the case of a full nationalisation. How great this difference would be in practice would be determined by the Government's stance on the extent to which, and in what way, central government should take responsibility for economic governance in a system where the current structure of organisers remains unchanged. Here, the Inquiry describes four different variants.

Another example where tasks in this alternative may look different from those in the case of a full nationalisation concerns the planning and dimensioning of education. We assess that in this alternative, where the state is not the organiser, there is reason for central government to take a *greater* responsibility for coordinating the work of the different organisers in handling applications, admissions and school placements.

Some tasks may also be more extensive than in the case of a full nationalisation, since there would be more organisers. This may be the case with the quality dialogues and subsequent capacity-building support provided to the organisers.

School funding

The economic governance of schools is an important part of central government's system responsibility. Here, there are some differences between the two alternatives. In the case of a full nationalisation,

central government takes full responsibility for funding, and for allocation of resources. In this alternative, the Inquiry instead makes the following assessments:

- Central government should strengthen its responsibility for school funding, and for allocation of resources, compared with the current situation.
- There is reason to separate the system for funding independent schools from municipal school funding. Municipalities should retain some responsibility for allocating resources to their own schools.
- Central government should be responsible for allocating resources to private organisers. For compulsory schools and preschool class, as well as upper secondary schools, this should be done by central government applying the same school funding models as in the case of a full nationalisation. When it comes to the other types of schools and school-age educare centres, national school funding models for private organisers should be investigated further.
- The way in which resources are allocated to the private organisers should be investigated further.
- Central government should strengthen its funding responsibility for municipal organisers as well. In relation to the municipalities, this can be done in a number of different ways, for example through central government:
 - applying the same school funding models as in the case of a full nationalisation
 - setting binding floor allocations of resources
 - establishing a sectoral grant for the cost of tuition
 - strengthening the state grant for improved equity and study results and broadening it to include more types of schools.

The detailed design should be investigated further with the variant put forward by the Government as the starting point.

- In this alternative too, the education authority having the system responsibility should be responsible for supplementary amounts for pupils with extensive needs for special support receiving their education under all organisers. This means that the system of

supplementary amounts also should include municipal organisers. How to implement this should be investigated further.

The skills of teachers and school leaders

The assessments we have made in the case of a full nationalisation concerning the profession development of teachers and principals, research and development designed to develop tuition, teachers' skills for teaching adults, the provision of skills to schools and an evaluation of teacher certification are valid in this alternative as well.

Since the municipalities remain as organisers, the current situation where there are varying conditions and capacities will also largely remain. Central government's support and promotion efforts will then be even more important. Central government interventions can be a tool for central government to even out the variation that exists between organisers.

A new education authority

In a system where central government strengthens its responsibilities but does not take over as the organiser of schools, the new education authority with system responsibility should be established, but not the one with organiser responsibilities. In principle, the education authority having the system responsibility will be responsible for the same tasks in this alternative as in the case of a full nationalisation. However, as described above, the tasks may look somewhat different in the different alternatives.

More opportunities for increasing central government's responsibility for municipal adult education

Municipal adult education has somewhat different conditions when compared with other types of schools. Therefore, our assessments regarding municipal adult education are at times more detailed. In Alternative 2, we make some assessments specific to municipal adult education that are not included in the full nationalisation alternative.

These are that:

- central government should take steps to improve the quality and develop the governance of outsourced education
- central government should govern and support regional cooperation in municipal adult education and stimulate this cooperation to a greater extent than today
- central government should take greater responsibility for the governance and coordination of certain types of education within municipal adult education at the national level and support these where there is a national need or interest
- central government should initiate a pilot project where municipalities organise a joint admissions organisation for all or parts of municipal adult education.

Analysis

The Inquiry has analysed the two alternatives on the basis of how they can be assumed to affect pupils' study results, equity, the quality of schools, and the attractiveness of the teaching profession.

A central government system responsibility can improve equity and the quality of education

In both alternatives, central government has the system responsibility, and takes a collective responsibility for the governance of schools. By collecting the tasks that relate to the system within one education authority, the number of governance actors are also radically reduced in comparison with the current 290 municipalities – which in turn can have a number of committees and administrations in the area of schools – and the current multiple education authorities. The school system would thus be less divided. It is thus a great asset that the central government's system responsibility is common for and applies to all organisers. It would result in central government's governance successfully targeting both the public and private organisers.

All in all, it is our view that a central government system responsibility for schools, where governance is concentrated to central gov-

ernment but also overhauled to become more effective, has good prospects for improving both the equity and the quality of the school system as a whole. Since central government has the system responsibility in both of the alternatives, one can expect similar positive effects from a full nationalisation as from a system where central government strengthens its responsibilities without becoming the organiser.

A key part of the system responsibility is strengthening the role of central government regarding school funding. Our assessment is that this is the single most important measure for creating the conditions for greater equity, at least in the short term. But assuring the provision of skills to schools, particularly when it comes to teachers, is also crucial for equity over the long term and for quality. Over time, a more focused governance and mandatory quality dialogues with subsequent capacity-building support should also be able to improve quality and equity. The establishment of a single education authority with this system responsibility, where different tasks are brought together and overlap can be avoided, can also contribute to reducing the variations in capacity and improving equity and quality in the school system.

A national school funding model is of great value for equity and pupils' study results

In the case of a full nationalisation, economic governance is transferred entirely to central government. In a system where central government strengthens its responsibilities, governance can be transferred to central government to different degrees.

The current economic governance of schools has a number of obvious problems, such as schools not managing, to a sufficient extent, to allocate resources in a compensatory way based on pupils' needs and preconditions. A national school funding model has the potential to strengthen the link between the school's resources and the school's needs and capacities. For both equity in schools and the pupils' study results, it is our assessment that such a change is of great value.

An increased central government responsibility for the provision of skills to schools and for continuing professional development can strengthen quality and equity in schools and lead to the teaching profession becoming more attractive

Today, the provision of skills to the school system is a major challenge. Attracting, retaining and developing highly skilled teachers and other personnel categories is one of the most important success factors for the quality of the education and tuition. We have made assessments that are intended to strengthen the national, strategic responsibility for the provision of skills, which is intended to at least partially offset differences in pupils' access to teachers who have completed basic teacher education and teachers who have undertaken further education in different parts of the country. If these differences are evened out, the quality of the tuition can be increased across the board, and this can in turn lead to pupils receiving more equivalent education regardless of where it is provided to them in the country.

We also believe that there is a need for central government to take greater responsibility for teachers' and principals' professional development. If central government takes greater responsibility for continuing professional development and evens out the differences in capacity that exist today between different organisers, the professional skills of teaching staff could improve. We believe that this is important to strengthen teaching as a profession. In the long run, it can also help make the teaching profession more attractive. Our conclusion is therefore that investments in continuing professional development that strengthen teachers' professional skills can be conducive to better conditions for high-quality tuition and thereby improved study results and greater equity. The same argument can be made for other occupational groups, such as school leaders and pupil health staff.

Central government as the organiser with employer responsibility can have both positive and negative consequences

As can be seen from the above, the Inquiry is of the opinion that a central government system responsibility would be well placed to lead to greater equity, higher quality and the teaching profession becoming more attractive.

A full nationalisation with central government as the organiser for schools could enable a concentration of responsibility and thus provide better conditions for compensating for differences between schools and activities in different municipalities. It is also anticipated that an education authority with organiser responsibilities would be able to even out capacity and create more equivalent conditions than several municipal organisers are able to do. It should also be easier for the education authority to gather and maintain skills, to satisfy different public interests, and to achieve economies of scale – which are factors that can increase equity.

At the same time, there are disadvantages to central government being the organiser. There is a risk that it will become more difficult to adapt the education that pupils receive in schools to local conditions and that the current flexibility will be reduced. A large central government organisation being the organiser could also become sluggish and bureaucratic. Schools would also become disengaged from other important processes close to the citizens in the municipality through the central government being the organiser, and cooperation could be hampered, at least during a transition phase. Citizen influence via local politicians will disappear and the political influence of the municipalities will also be affected. Central government being the organiser also poses many practical difficulties, of which the premises issue is one of the biggest. In addition, a change in organiser would entail large transfers of both funds and staff from the municipal to the central government sector, and the working conditions of staff would change. All in all, changes of this kind would have a huge impact on both the local government sector and central government, and would not only have an impact on the schools sector but also on many other policy areas.

A full nationalisation might be a change of a magnitude that is difficult to justify

A full nationalisation where the role of responsibility authority also passes to central government would mean a very great and drastic change. Although there is a need for a more fundamental structural reform, it remains questionable whether a change in the organiser, with the potential and probable positive consequences that it can contribute, is what is needed to create the conditions for equitable

education of high quality nationwide. Such an extensive change is, of course, possible to implement, but the consumption of resources and the uncertainty speak against it. Other factors that speak against it are the major impact on the municipal as well as the central government sector as a whole.

A powerful argument for Alternative 2 over Alternative 1 is that many of the benefits of Alternative 1 could be achieved even with a strengthened central government responsibility, while still preserving the current structure of organisers, which would also mean a less drastic change. It is our opinion that the scale of the change and its probable effects and consequences seem more reasonable in Alternative 2 in relation to the set of problems and the school system's need for a more fundamental structural reform.

Implementation

The report from this Inquiry is a first step in a longer process. We have produced a document that can function as decision support for a reformed school system with central government as the organiser, and for an increased central government responsibility for schools. Before our assessments can be realised, more investigation is required, and policy makers must take a position on how the Swedish school system should develop moving forward.

The assessments we present can be combined in many different ways. Central government's responsibility can also be strengthened stepwise in a gradual process. It is the task of policy makers to decide how to use this decision support. No matter how the policy makers choose to use this decision support, and how far they want to go in strengthening central government's responsibility for schools, a possible reform needs a well-considered implementation.

If a reform is considered, the Government should develop a strategy for its implementation. It should be possible to introduce a potential full nationalisation with central government as the organiser within a twenty-year period. A system where central government strengthens its responsibilities but does not take over as the organiser should be possible to introduce within a ten-year period. However, in order to initiate such a reform at all, there should be a long-term political agreement. If the reform is to be introduced,

certain economic resources should also be earmarked for the change itself. In addition, there should be a specially established change organisation for the implementation.

In order to successfully implement a reform where central government strengthens its responsibilities or takes over as the organiser for schools, evaluation of the reform should be prioritised right from its planning stage. Both the implementation and the results and effects of such a reform should be monitored and evaluated. A government agency should also be tasked with analysing what data needs to be monitored during the implementation of a possible reform, and with starting to collect this data even now. In addition, the reform should also involve accompanying research.

Economic consequences

At an overarching level, neither a full nationalisation where central government is the organiser for public schools and municipal adult education, nor a strengthening of central government responsibility without changing the current structure of organisers for schools, entails any overall increase in public undertakings. The Inquiry's assessments will therefore not drive up costs at the system level. On the other hand, a redistribution between central government and local government (the municipalities) would be needed. Its scope and how it should be implemented depend on which of the alternatives is going to be introduced. The reform as such also entails certain costs, notably for more detailed investigations of the education authorities and their staffing among other things, as well as the costs associated with the implementation of the reform itself.

DEL 1

Inledning

1 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel beskriver utredningen uppdraget. Vi redogör också för vårt arbete och vilka organisationer och personer vi har haft kontakt med under utredningstiden. Kapitlet avslutas med en beskrivning av betänkandets disposition.

1.1 Utredningens uppdrag

I detta avsnitt sammanfattar utredningen direktiven. Vi beskriver också de avgränsningar som ges av direktiven och hur vi själva har avgränsat och tolkat uppdraget.

1.1.1 En sammanfattning av utredningens direktiv

Utredningens direktiv beslutades den 22 december 2020.¹ Sedan fick vi tilläggsdirektiv den 10 mars 2022.² Ursprungligen skulle uppdraget ha redovisats den 31 maj 2022 men i och med tilläggsdirektiven förlängdes tiden till och med den 21 oktober 2022.

Enligt de ursprungliga direktiven ska vi ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för samtliga skolformer utom förskolan och den kommunala vuxenutbildningen (komvux). I tilläggsdirektiven utvidgades uppdraget så att vi även ska presentera andra alternativ för att stärka statens ansvar för skolan än att staten blir huvudman. Dessutom tillkom komvux som skolform. När vi härnäst talar om utredningens direktiv avses såväl de ursprungliga direktiven som tilläggsdirektiven.

¹ Dir. 2020:140 *Förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan*.

² Dir. 2022:11 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett statligt huvudmannaskap för skolan (U 2020:07)*.

Av direktiven framgår att vi ska

- analysera och föreslå hur enskilda huvudmän och fristående skolor kan inrymmas i ett förändrat skolsystem samt undersöka hur ett statligt huvudmannaskap eller förstärkt statligt ansvar kan ge staten ett större inflytande över enskilda huvudmäns etablering
- föreslå hur staten kan ta över arbetsgivarskapet för de lärare, skolledare och eventuellt övriga yrkesgrupper som är anställda i offentliga skolor och verksamheter
- lämna förslag till en finansieringsmodell där staten ansvarar för finansieringen av skolan
- föreslå hur staten kan ta över ansvaret för ledningen av utbildningen och den dagliga driften i offentliga skolor och verksamheter
- analysera hur samverkan mellan olika skolformer och med andra relevanta verksamheter utanför skolan påverkas
- analysera och föreslå vilken myndighetsorganisation som behövs vid ett statligt huvudmannaskap eller förstärkt statligt ansvar.

Vi ska också analysera konsekvenser av ett statligt huvudmannaskap eller förstärkt statligt ansvar, bland annat i förhållande till målet om en mer likvärdig utbildning och högre kunskapsresultat, den kommunala självstyrelsen och möjligheter till anpassning utifrån lokala behov och förutsättningar samt möjligheter till ansvarsutkrävande. Dessutom ska vi analysera konsekvenser för förskolan om huvudmannaskapet för den skolformen är oförändrat medan övriga skolformer får ett statligt huvudmannaskap. De förslag vi lägger fram ska enligt direktiven inte vara kostnadsdrivande i sig eller ställa krav på ökade resurser för att kunna genomföras.

I bilaga 1 finns utredningens ursprungliga direktiv i sin helhet och i bilaga 2 tilläggsdirektiven.

1.1.2 Avgränsningar av uppdraget

Utredningen ska ta fram ett beslutsunderlag

Som nämns ovan ska utredningen enligt direktiven ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan. Vi ska också analysera hur statens ansvar för skolan kan stärkas i andra former än genom ett statligt huvudmannaskap. I detta finns vissa avgränsningar. Till att börja med ingår det inte i vårt uppdrag att ta ställning till *om* skolan ska förstatligas eller omfattas av ett ökat statligt ansvarstagande. Vårt beslutsunderlag handlar i stället om *hur* detta kan göras. Vi lämnar inte heller skarpa förslag eller författningsförslag, utan bedömningar. Innan de bedömningar vi gör kan realiseras krävs ytterligare utredning. Bedömningarna uttrycks medvetet med olika detaljeringsgrad. Ibland kan vi redan i beslutsunderlaget komma längre i vissa frågor medan vi i andra delar måste hålla oss på en mer övergripande nivå.

I beslutsunderlaget belyser vi vad som fungerar bra och mindre bra i nuvarande skolsystem. Vi ger alltså en problembild och drar slutsatser utifrån den. Sedan kan lösningarna på problemen variera, och vi pekar på några möjliga lösningar. Utifrån underlaget blir det beslutsfattarnas uppgift att avgöra om och hur ett förstatligande av skolan eller ett ökat statligt ansvar kan tas vidare.

Utöver bedömningarna pekar vi i betänkandet på mängder av möjliga sätt att utveckla det svenska skolsystemet, både i stort och i smått. Det handlar om tänkbara utredningar, initiativ, regleringar och förändringsarbeten. Dessa frågor behöver prövas och utredas vidare i ett eventuellt fortsatt arbete med att förändra skolsystemet.

Frågan om förskolans huvudmannaskap ingår inte i utredningsuppdraget men konsekvenser för förskolan ska analyseras

I det svenska skolväsendet ingår skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och komvux. Dessutom ingår fritidshem som kompletterar utbildningen i vissa av skolformerna, men inte är en egen

skolform.³ I stället för utbildning inom skolväsendet finns också särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet.⁴

Särskilda utbildningsformer utgörs av internationella skolor, utbildning vid särskilda ungdomshem, utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt, utbildning vid folkhögskola som motsvarar komvux i svenska för invandrare, utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus, utbildning i hemmet eller på annan lämplig plats samt andra sätt att fullgöra skolplikten.⁵

I *annan pedagogisk verksamhet* ingår pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem, öppen förskola, öppen fritidsverksamhet, omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds samt annan pedagogisk verksamhet på nationella minoritetspråk.⁶

Enligt utredningens direktiv omfattas skolformerna förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och komvux av uppdraget. Komvux tillkom som tidigare nämnts genom ett tilläggsdirektiv i mars 2022. Den skolformen har alltså inte funnits med under hela utredningstiden. Fritidshemmet utgör också en del av uppdraget.

Skolformen förskola ingår inte i utredningens uppdrag. Men som framgår ovan ska vi analysera vilka konsekvenserna blir för förskolan om huvudmannaskapet för skolformen är oförändrat medan övriga skolformer i skolväsendet får ett förändrat huvudmannaskap. Särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet omfattas inte heller av uppdraget.

Med skolan menar utredningen alla skolformer som ingår i uppdraget och fritidshemmet

När utredningen använder begreppet skolan inkluderar vi alla skolformer som ingår i uppdraget: förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och komvux. Dessutom inkluderar vi fritidshemmet, som inte är en skolform men ingår i skolväsendet.

³ 1 kap. 1 § skollagen (2010:800).

⁴ 1 kap. 2 § skollagen.

⁵ 24 kap. 1 § skollagen.

⁶ 25 kap. 1 § skollagen.

Anledningen till att vi inte genomgående använder begreppet skolväsendet är att det även omfattar förskolan, som inte ingår i vårt uppdrag.

I begreppet skolan inkluderar vi alltså även komvux, trots att detta begrepp normalt sett inte används för utbildning inom komvux. Samtidigt är det viktigt att säga att flera av de källor vi hänvisar till använder begreppet skolan i en snävare bemärkelse som exkluderar komvux.

Vi har i vårt utredningsarbete fördjupat oss mer i vissa skolformer medan andra utreds mer övergripande. Som exempel beskrivs grundskolan utförligare än de andra obligatoriska skolformerna.

Grundsärskolan och gymnasiesärskolan är skolformer som ska ge elever med utvecklingsstörning en för dem anpassad utbildning. Ibland använder utredningen benämningen särskolan som ett samlingsbegrepp för att beskriva den målgrupp som omfattas av dessa skolformer. Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola. Samtidigt kommer uttrycket utvecklingsstörning att ersättas av intellektuell funktionsnedsättning i skollagen.

Utredningen använder begreppet skolsystem

Begreppet skolsystem är viktigt i utredningens betänkande. Dels beskriver vi befintligt skolsystem. Dels har vi som ambition att beskriva ett nytt skolsystem som kan råda bot på de problem som direktiven lyfter fram och de brister som vi har sett i nuvarande system.

Så vad är då ett skolsystem? Vi definierar det som ett sammanfattande begrepp för strukturer, styrning och policyer för verksamhetens innehåll. Ett skolsystem formas utifrån att det ska uppnå ett eller flera syften som en stat, region eller lokal myndighet har fattat beslut om. Vidare består ett skolsystem av flera delsystem, som interagerar med varandra. I utformandet av ett nytt skolsystem, med olika delar, är det viktigt att delarna anpassas till varandra så att skolsystemet kan uppfylla sitt syfte.

Ett skolsystem kan finnas på olika nivåer. Vi använder framför allt lokalt skolsystem och nationellt skolsystem. Med den utveckling som sker för närvarande kan också begreppet regionalt skolsystem behöva introduceras. Det gäller till exempel om planeringen och dimensioneringen av utbildningsutbudet på gymnasial nivå ska utgå inte bara

från elevernas önskemål utan också från behov i det lokala och regionala arbetslivet.

Ett nationellt skolsystem är en del av ett helt utbildningssystem. Skolformerna förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och komvux samt fritidshem ingår i vår definition av skolsystem. Vi inkluderar inte förskolan i begreppet skolsystem, eftersom den skolformen som nämns ovan inte ingår i vårt uppdrag. I hela utbildningssystemet ingår därutöver högskoleutbildning och annan eftergymnasial utbildning.

Begreppet lokalt skolsystem används i dag på olika sätt i olika sammanhang. Ibland avses en huvudman och dess skolor. En kommun kan utgöra basen för ett lokalt skolsystem tillsammans med såväl de kommunala som de fristående skolor som är belägna i kommunen. I vissa sammanhang används begreppet lokalt skolsystem för att beteckna en koncern med dess enskilda huvudmän och fristående skolor, men samtidigt kan man tala om att en koncern ingår i flera lokala skolsystem om den har skolor i olika kommuner. När vi använder begreppet lokalt skolsystem menar vi företrädesvis en geografisk avgränsning, det vill säga huvudmän – både offentliga och enskilda – och skolor som finns inom samma geografiska område. För grundskolan är det då i dagens system rimligt att tala om kommuner som geografisk avgränsning, medan det för gymnasieskolan och komvux kanske snarare handlar om regioner.

Utredningen fokuserar på de delar i skolsystemet som handlar om struktur och styrning

Som tidigare nämnts definierar utredningen ett skolsystem som ett sammanfattande begrepp för strukturer, styrning och policyer för verksamhetens innehåll.

- Strukturer handlar om skolsystemets organisering samt om olika aktörer, till exempel stat, kommun (i rollen som både huvudman och hemkommun), enskild huvudman, skola, skolchef, rektor och lärare. Här ingår också roll- och ansvarsfördelning, ledningsstrukturer, finansiering och resursfördelning samt organisation och uppdrag för myndigheter.

- Styrning handlar om balansen mellan olika styrmedel, styrkedjan, decentralisering och centralisering, kompetenskrav och kompetensförsörjning.
- Policyer handlar om mål för skolan. Här ryms också frågor om skolgångens längd, stadiindelning, timplaner, läroplaner, ämnen, kurs- och ämnesplaner, betyg samt examen.

När vi använder begreppet skolsystem har vi fokus på struktur och styrning. Vi lämnar inga bedömningar om förändringar när det gäller policyer, eftersom det inte ingår i vårt uppdrag. Det innebär att vi endast går in i vissa delar av hur skolan fungerar. Andra delar kan vara lika viktiga eller viktigare för att stärka elevernas resultat, förbättra likvärdigheten och kvaliteten samt öka attraktiviteten för att arbeta i skolan. Men dessa andra delar ryms inte i direktiven för vår utredning.

När det gäller policyer är det i nuvarande skolsystem främst ett ansvar för den nationella nivån. Det är staten som fastställer de nationella målen samt beslutar om bland annat styrdokument, timplaner, ämnesinnehåll och betygsbestämmelser. Eftersom dessa beslut redan ligger på riksdag, regering eller nationell skolmyndighet kan styrdokument, timplaner, betygsbestämmelser med mera förändras oavsett om staten förstärker sitt ansvar för skolan eller inte.

Utredningen har inte i uppdrag att förändra systemet med fristående skolor i grunden

Som framgår ovan ska utredningen enligt direktiven analysera och föreslå hur fristående skolor kan inrymmas i ett system med statligt huvudmannaskap för skolan. Vi ska också föreslå hur enskilda huvudmän ska omfattas när staten i högre grad tar ansvar för skolan. Dessutom ska vi undersöka hur olika alternativ för att öka det statliga ansvarstagandet kan ge ett större inflytande för staten över enskilda huvudmäns etablering. Men vi har inte i uppdrag att förändra friskolesystemet i grunden. Däremot påverkar våra resonemang och bedömningar även enskilda huvudmän och fristående skolor, eftersom dessa ingår i det nationella skolsystemet.

Utredningens uppdrag omfattar många olika politikområden

En reform som syftar till ett förstärkt ansvar kommer att beröra många olika områden vid sidan av skolpolitiken. Som exempel kan nämnas

- förvaltningspolitiken med frågor om styrning och myndighetsstruktur
- kommunpolitiken med frågor om kommunal självstyrelse och lokal demokrati
- skattepolitiken med frågor om skatteväxling mellan stat och kommun
- arbetsmarknadspolitiken med frågor om kompetensförsörjning.

Att förstärka skolan eller stärka statens ansvar är alltså en stor och komplex uppgift med allmänpolitisk och inte bara skolpolitisk inriktning.

1.2 Utredningens arbete

Utredningens texter grundar sig på många skriftliga källor. Under arbetet har vi även haft många externa kontakter. Vi har löpande träffat de organisationer som representerar arbetsgivare och arbetstagare i skolan. Vi har också haft kontakter med generaldirektörer på skolmyndigheter från 1990-talet och framåt samt med medverkande i många av de utredningar som påverkat skolsystemet sedan 1980-talet. Dessutom har vi haft löpande kontakter med Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Arbetsgivarverket samt med de organisationer som har partsställning i kommun och stat.

I arbetet har vi även träffat elev- och föräldraorganisationer, funktionshinderorganisationer samt representanter för läromedelsproducenter. Vi har samrått med universitet och högskolor med lärarutbildningar genom Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) samt haft kontakt med forskare, bland annat genom ett seminarium arrangerat av SNS. Utredaren har också bjudit in partiernas skolpolitiska talespersoner (eller motsvarande) till informationsmöten.

OECD har för vår räkning arrangerat ett seminarium med representanter från den egna organisationen samt från Australien, England och Nederländerna.

I detta avsnitt redovisar vi våra externa kontakter. Vi vill rikta ett stort tack till alla dessa personer och organisationer för deras bidrag till vårt arbete.

1.2.1 Sakkunniga samt experter och övriga skolmyndighetsrepresentanter

Åtta sakkunniga från olika departement inom Regeringskansliet samt fyra experter från Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har ingått i utredningen. Sekretariatet har träffat de sakkunniga vid nio tillfällen under utredningstiden. Till möten med experter, som också genomförts vid nio tillfällen, har även Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet bjudits in.

Vilka personer som har varit förordnade som sakkunniga och experter framgår av missivet. Därutöver har AnnaKarin Länta varit representant från Sameskolstyrelsen och Eva Wallberg från Skolforskningsinstitutet.

1.2.2 Företrädare för politiska partier

Utredaren har vid några tillfällen erbjudit företrädare för samtliga politiska partier, i form av partiernas skolpolitiska talespersoner eller motsvarande, möjlighet att delta i möten. Följande personer har utredaren träffat: Gunilla Svantorp (S); Annika Hirvonen (MP); Fredrik Christensson och Niels Paarup-Petersen (C); Roger Haddad och Fredrik Malm (L); Christian Carlsson (KD); Kristina Axén Olin (M).

1.2.3 Referensgrupper

Utredningen har samverkat med ett antal referensgrupper. Utöver referensgruppsmöten har vi träffat referenspersonerna och andra berörda personer från deras organisationer i bilaterala samtal.

Arbetsgivarorganisationer i skolan

Utredningen har träffat referensgruppen med arbetsgivarorganisationer vid sex tillfällen under utredningstiden. I referensgruppen har följande personer och organisationer ingått: Bodil Båvner, Johan Thörn och Pia Murphy, SKR; Johanna Forsberg, Sobona; Ulla Hamilton, Friskolornas riksförbund; Matilda Nyström Arnek, Arbetsgivarverket; Håkan Wiclander, Idéburna skolors riksförbund.

Förutom referensgruppsmöten och bilaterala samtal med medarbetare på SKR har utredningen träffat SKR:s arbetsutskott och SKR:s beredning för utbildningsfrågor.

Arbetsmarknadens parter

Referensgruppen med arbetsmarknadens parter, som huvudsakligen består av fackliga centralorganisationer och organisationer för arbetsgivare inom privat, kommunal och statlig sektor, har träffats tre gånger. Följande personer och organisationer har medverkat: Bodil Båvner, SKR; Sofia Hylander, TCO; Andreas Mörck, Maria Andrén Bergström och Ingrid Lindholm, Saco; Mia Nikali, LO; Johan Olsson, Svenskt Näringsliv.

Utredningen har också haft inledande separata möten med LO, Svenskt Näringsliv, Saco (även Saco Utbildning) och TCO.

Arbetsgivarorganisationer i skolan

Vi har mött arbetsgivarorganisationer i en referensgrupp vid sex tillfällen. I gruppen har deltagit: Åsa Fahlén och Pontus Bäckström, Lärarnas Riksförbund; Sofia Lindqvist och Sepideh Westerberg Nekomanesh, Kommunal; Matz Nilsson och Lena Linnerborg, Sveriges Skolledarförbund; Maria Rönn, Ann-Charlotte Gavelin Rydman, Johan Ernestam, Lars Svensson, Linnéa Plöen Casterud och Jennie Rosengren, Lärarförbundet; Kjell Svahn, Vision.

Utöver referensgruppsmöten och bilaterala samtal med representanter för arbetsgivarorganisationerna har utredningen fört samtal med Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund om skolans finansiering och resursfördelning.

Elev- och föräldraorganisationer

Vad gäller elev- och föräldraorganisationer har utredningen träffat representanter tre gånger under utredningstiden. Dessa har varit: Chiara Bergmark, Elevernas Riksförbund; Josefine Fälth och Pelle Enocsson, Sveriges Elevkårer; Peter Hallin, Föräldraalliansen Sverige; Lilian Helgason, Sveriges Elevråd; Monica Wester, Barnverket.

Funktionshinderorganisationer

Funktionshinderorganisationer har ingått i en referensgrupp som utredningen mött vid tre tillfällen. Följande personer och organisationer har utgjort representanter: Ola Balke, Myndigheten för delaktighet; Cecilia Ekstrand, Synskadades Riksförbund (SRF); Maria Hermanson, Sveriges Dövas Riksförbund (SDR); Mattias Lundekvam, Hörsel-skadades Riksförbund (HRF). Dessutom har Funktionsrätt Sverige utsett följande representanter: Anna Gabrielsson, Riksförbundet DHB; Helene Kindstedt, Dyslexiförbundet; Jiang Millington, Riksförbundet Attention; Ann Sjöborg, Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft; Agneta Söder, Autism- och Aspergerförbundet; Robert Öberg, Riksförbundet FUB.

1.2.4 Andra externa kontakter

Utöver sakkunniga, experter och referensgrupper har utredningen haft ett flertal andra externa kontakter. Dessa anges nedan.

Skolmyndigheter

Som tidigare nämnts har skolmyndigheterna för skolväsendet varit representerade som experter i utredningen eller deltagit vid möten med experter. Förutom denna kontakt med skolmyndighetsrepresentanter har utredningen träffat nuvarande myndighetschefer: Peter Fredriksson, Skolverket; Camilo von Greiff, Skolforskningsinstitutet; AnnaKarin Länta, Sameskolstyrelsen; Fredrik Malmberg, SPSM; Helén Ängmo, Skolinspektionen.

Utredaren har också träffat tidigare skolmyndighetschefer: Ann-Marie Begler, Skolinspektionen; Greger Bååth, Specialskolemyndig-

heten och SPSM; Mats Ekholm, Skolverket och Myndigheten för skolutveckling; Pia Enochsson, Myndigheten för skolutveckling; Ulf P. Lundgren, Skolverket; Per Thullberg, Skolverket och Skolforskningsinstitutet. Dessutom har utredaren intervjuat Anna Ekström utifrån hennes tidigare roller som generaldirektör för Skolverket och ordförande i Skolkommissionen.

Kommuner, enskilda huvudmän och enskilda utbildningsanordnare

Enligt direktiven ska utredaren inhämta synpunkter från kommuner och enskilda skolhuvudmän. Utredningen har genomfört eller deltagit i följande insatser:

- Utredningen deltog i Skolriksdag 2021 den 26–27 april 2021. Detta var en digital mötesplats för dem som leder och styr skolan, till exempel politiker, ledande tjänstepersoner och rektorer, arrangerad av SKR.
- Utredningen medverkade i ett seminarium med skolchefer inom ramen för Introduktionsprogrammet i Nationella Skolchefsprogrammet den 27 augusti 2021.
- Utredningen träffade Utbildningsgruppen och Utbildningschefs nätverket vid Göteborgsregionen den 3 september 2021.
- Utredningen har fört samtal med eller inhämtat information från Göteborgsregionen Utbildning, Jönköpings kommun, Kalmarsunds gymnasieförbund, Kunskapsförbundet Väst och Storstockholm när det gäller gymnasieskolans finansiering och resursfördelning.
- Utredningen anordnade ett seminarium om grundskolans finansiering och resursfördelning för kommuner den 15 september 2021. På seminariet deltog representanter från Botkyrka kommun, Danderyds kommun, Göteborgs stad, Luleå kommun, Stockholms stad och Uppsala kommun.
- Utredningen träffade Storsthlm's strategiska nätverk för utbildningsdirektörer i kommunerna i Stockholms län den 19 oktober 2021.
- Utredningen deltog i Skolchefskonferensen den 16 maj 2022.
- Utredningen har träffat styrelsen för Föreningen Sveriges skolchefer (FSS).

- Utredningen har deltagit i möten med och fått inspel från SKR:s skolchefsnätverk samt deras gymnasienätverk, vuxenutbildningsnätverk och förskolenätverk.
- Utredningen har haft ett möte med företrädare för enskilda huvudmän, fristående skolor och enskilda utbildningsanordnare: Almega Utbildningsföretagen (Jonas Jegers), Friskolornas riksförbund (Ulla Hamilton), Idéburna skolors riksförbund (Håkan Wiclander), Academedia (Ola Johansson Källén), Lernia (Anders Hvarfvner), Yrkesakademien (Anna Widmark) samt Irisgruppen (Claus Forum). Dessutom har utredaren träffat Marcus Strömberg, vd för Academedia.
- Utredningen har träffat delar av styrelsen för Vuxenutbildning i Samverkan (ViS) – som är en branschorganisation för komvux och har medlemmar bland kommunala och enskilda utbildningsanordnare samt beställare av vuxenutbildning: Marie Egerstad, Claudiu Deak och Christian Thomsen.
- Utredningen har träffat Johan Olofson, förbundsdirektör vid Kunskapsförbundet Väst, för att diskutera kommunal vuxenutbildning.
- Utredningen har fört samtal med ett antal rektorer, framför allt om frågor som rör ledning av utbildningen och daglig drift: Lena Bäckman, Flahultsskolan i Jönköping; Jesper Dahlquist, Erik Dahlbergsgymnasiet i Jönköping; Kalle Enström, Årstaskolan i Stockholm; Åsa Selvander, Hovslättsskolan i Jönköping.
- Utredningen har träffat Linnea Lindquist som är biträdande rektor på Hammarkullsskolan och Nytorpsskolan i Göteborgs Stad för att diskutera kommuners budgetar och resursfördelningsmodeller.

Universitet och högskolor

Direktiven anger att utredningen ska inhämta synpunkter från universitet och högskolor med examenstillstånd för förskolläraryrket och lärarexamen. Detta har vi gjort genom kontakt med SUHF och deras expertgrupp för lärarutbildning. Vi har träffat Maria Jarl (Göteborgs universitet), Anders J. Persson (Södertörns högskola) och Clas Hättestrand (Stockholms universitet) vid tre tillfällen under utredningstiden.

Forskare

Utredningen har bett om inspel i arbetet från ett 90-tal forskare. Dessa har fått mejl med önskemål om att ge tips på forskning, olika rapporter eller studier samt forskningsmiljöer som kan vara intressanta för utredningen att ta del av. Några av forskarna inkom med inspel.

Utöver mejlutsickat till forskare har SNS arrangerat ett forskarseminarium med utgångspunkt i utredningens uppdrag. Forskarseminariet genomfördes den 9 maj 2022. Syftet med seminariet var att få ta del av forskarnas inspel om hur olika sätt att organisera och utforma skolsystem påverkar faktorer som likvärdighet, kvalitet, resultat och attraktivitet. Följande forskare deltog i seminariet: Karin Edmark, Institutet för näringslivsforskning; Jan-Eric Gustafsson, Göteborgs universitet; Helena Holmlund, IFAU; Maria Jarl, Göteborgs universitet; Elisabet Nihlfors, Uppsala universitet; Anna Sjögren, IFAU; Jonas Vlachos, Stockholms universitet; Camilo von Greiff, Skolforskningsinstitutet; Ninni Wahlström, Linnéuniversitetet; Björn Åstrand, Umeå universitet; Björn Öckert, IFAU. Dessutom deltog Ilinca Benson (vice vd), Julia Nederberg (projektledare) och Charlotte Paulie (forskningsledare) från SNS.

Andra utredningar

Utredaren ska, enligt direktiven, beakta annat pågående utredningsarbete med relevans för uppdraget. I vårt arbete har vi haft kontakt med både tidigare och pågående utredningar:

- 2017 års skolmyndighetsutredning (Kerstin Hultgren)
- Frivuxutredningen (Mikael Andersson)
- GRUV-utredningen (Geoff Erics)
- Jämlikhetskommissionen (Per Molander)
- KLIVA-utredningen (Inger Bergendorff)
- Kommunutredningen (Niklas Karlsson, Sverker Lindblad)
- Komvuxutredningen (Mikael Andersson, Isabella Enbågen, Mona Siösteen)
- Kostnadsutjämningsutredningen (Håkan Sörman, Anders Norrlid)

- Sfi-utredningen (Jan Rehnstam)
- Skolkommissionen (Jan-Eric Gustafsson, Ragnar Eliasson)
- Skolkostnadsutredningen (Nicholas Prigorowsky, Mikael Hellstadius)
- Skollagskommittén (Ulf P. Lundgren, Ingrid Lindskog)
- Skolprojektet (Staffan Lundh, Göran Isberg)
- Styrningsberedningen (Ulf P. Lundgren)
- Tillitsdelegationen (Laura Hartman, Christina Forsberg)
- Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (Tommy Lagergren)
- Utredningen om en mer likvärdig skola (Björn Åstrand)
- Utredningen om en sammanhållen god och nära vård för barn och unga (Klara Granat)
- Utredningen om en tioårig grundskola (Eva Durhán)
- Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan (Per Thullberg, Eva Wallberg)
- Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (Lars Stjernkvist, Jan Rehnstam)
- Utredningen om skolans kommunalisering (Leif Lewin, Liv Hammargren)
- Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel (Tove Mejer).

Företrädare för avtalsslutande parter inom den kommunala och statliga sektorn

Utredningen har haft ett gemensamt möte med följande avtalsslutande parter och förhandlingsorganisationer samt enskilda möten med organisationerna: Akademikeralliansen; Arbetsgivarverket; Kommunal; Läkarförbundet; Lärarnas Samverkansråd; OFR Allmän kommunal verksamhet; OFR Hälso- och sjukvård; OFR/S,P,O; Saco-S; Seko; Sobona; SKR.

Företrädare för elevhälsa

Utredningen har haft ett möte för att diskutera elevhälsa med Akademikerförbundet SSR, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Riksföreningen för skolsköterskor, Sveriges Psykologförbund och Vårdförbundet. Sveriges läkarförbund var också inbjudna att delta i mötet.

Företrädare för läromedelsfrågor

Utredningen har träffat Stefan Persson, ordförande och Åsa Steholt Vernerson, vice ordförande i styrelsen för Läromedelsföretagen. Dessutom har vi träffat Per Kornhall, ordförande i styrelsen för Läromedelsförfattarna.

Andra myndigheter

Utredningen har utöver skolmyndigheterna haft kontakt med andra myndigheter. Vi har fört samtal med Riksrevisionen om deras granskning av systemet med skolpeng. Vi har också träffat Matilda Nyström Arnek, Anna Falck och Hedda Mann från Arbetsgivarverket samt Per-Ola Carlén och Per Melkerhed från Statens tjänstepensionsverk (SPV). Dessutom har utredaren träffat Maria Tingnell och Tina Meibäck för att diskutera organisering av övergripande arbetsgivar- och partsfrågor i olika myndigheter.

Vi har även beställt underlag från Statistiska centralbyrån (SCB) vid några tillfällen.

OECD

För att få inspel från andra länder har utredningen haft kontakt med OECD – Education Policy Outlook. OECD har för vår räkning arrangerat ett seminarium med representanter från den egna organisationen samt från Australien, England och Nederländerna. Temat för seminariet var finansiering och resursfördelning. OECD har också publicerat en skriftlig rapport, bland annat med utgångspunkt i seminariet.⁷

⁷ OECD (2022): *Policy dialogues in focus for Sweden: International insights for school funding reform*. OECD Education Policy Perspectives, No. 52, OECD Publishing, Paris.

1.3 Betänkandets disposition

I detta avsnitt beskriver utredningen hur betänkandet är upplagt. Vårt betänkande inleds med en svensk och därefter en engelsk sammanfattning. Sedan är kapitlen indelade i sju delar.

Den första delen är en inledning som dels innehåller kapitel 1 (detta kapitel) med en beskrivning av utredningens uppdrag och arbete, dels kapitel 2 där vi redogör för utredningens utgångspunkter och problembild.

Den andra delen ger en bakgrund och nulägesbeskrivning i form av sju bakgrundskapitel där vi framför allt redogör för nuläget inom vart och ett av de områden som ingår i utredningen.

- Kapitel 3 beskriver styrningen av skolsystemet.
- Kapitel 4 beskriver huvudmän och skolor i skolsystemet.
- Kapitel 5 beskriver skolans ledning och drift.
- Kapitel 6 beskriver skolsystemets finansiering och resursfördelning.
- Kapitel 7 beskriver arbetsgivarskapet för skolans personal.
- Kapitel 8 beskriver skolmyndigheternas uppgifter, organisation och styrning.
- Kapitel 9 beskriver hur skolreformer införs.

Den tredje delen innehåller slutsatser. I kapitel 10 beskriver vi de slutsatser vi drar utifrån de problem, brister och utmaningar som finns i dagens skolsystem. Vi beskriver också kort utredningens två huvudalternativ för att öka statens ansvar för skolan.

Den fjärde delen består av bedömningar inom det första alternativet – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap. Dessa beskriver vi i kapitel 11–16.

Den femte delen med kapitel 17 innehåller bedömningar inom det andra alternativet – ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet.

Den sjätte delen rör analys, genomförande och konsekvenser. Kapitel 18 handlar om analysen av de båda alternativen, kapitel 19 om genomförandet av alternativen och kapitel 20 om de samlade konsekvenserna.

Den sjunde delen utgörs av referenser och bilagor. Bilaga 1 är utredningens kommittédirektiv och bilaga 2 tilläggsdirektiven. Bilaga 3 är en historisk beskrivning av hur styrningen av skolan har sett ut och förändrats över tid.

1.3.1 Betänkandets olika delar hänger ihop

De olika delarna i betänkandet hänger ihop. Som tidigare nämnts ska utredningen ta fram ett beslutsunderlag och underlaget i sin helhet utgör utgångspunkt för beslutsfattarna. I tabell 1.1 beskriver vi hur de olika delarna i betänkandet hänger ihop och utgör en helhet.

Tabell 1.1 Hela betänkandet utgör beslutsunderlaget

De olika delarna hänger ihop och bildar en helhet

Problembild	Bakgrund	Slutsatser	Bedömningar	Konsekvenser
Syftet med utredningen: En mer likvärdig skola av hög kvalitet	Läget inom varje område: Så här var det tänkt Så här ser det ut Så här fungerar det	Vad har utredningen kommit fram till? Vilka iakttagelser har vi gjort?	Vad bedömer utredningen behövs inom varje område för att kunna förverkliga det som kommit fram i slutsatserna?	Vilka konsekvenser kommer det att få om bedömningarna genomförs?
Problembilden i stort – därför finns utredningen	Detta är mer specifika problem inom varje område	Utifrån vilka principer kan statens ansvar öka så att de problem som beskrivs i bakgrundskapitlen kan åtgärdas och syftet med en mer likvärdig skola av hög kvalitet uppnås?		

Samtidigt som betänkandet utgör en helhet ska de olika delarna också kunna läsas fristående från varandra. Vi vet att många läsare gör nedslag i texterna och tittar på olika delar vid olika tillfällen och utifrån olika syften. Därför finns det en del upprepningar i betänkandet. Som exempel återkommer delar av bakgrunden i bedömnings-texterna, så att man ska kunna läsa bedömningarna fristående och ändå få en övergripande bild av helheten.

2 Utredningens utgångspunkter och problembild

I detta kapitel beskriver utredningen de utgångspunkter och den problembild som ligger till grund för beslutsunderlaget om förutsättningarna för ett statligt huvudmannaskap eller ett stärkt statligt ansvar för skolan.

Viktiga utgångspunkter är att skolan är till för eleverna, att mötet mellan elev och lärare är helt avgörande och att undervisningen är kärnan i skolan. I kapitlet redogör vi också för lärares och skolledares roller i skolsystemet. Därefter beskriver vi problembilden och de utmaningar skolan står inför. Vi går igenom förklaringar till dessa utmaningar, och resonerar om hur skolan kan få bättre förutsättningar att vara likvärdig, av hög kvalitet och en attraktiv arbetsplats för personalen.

Det är sedan mot bakgrund av de utgångspunkter och den problembild vi redogör för i detta kapitel, som vi beskriver olika alternativ och gör bedömningar om ett reformerat skolsystem. Alternativen, bedömningarna och analyserna av dem återfinns i kapitel 11–18.

2.1 Eleverna och undervisningen i centrum

Var och en har rätt till utbildning, enligt FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna.¹ I svensk grundskola är utbildning också en plikt för barn som är bosatta i landet.²

Utbildningen ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande.³ Den måste därför utformas så att den ger varje elev de bästa förutsättningarna för att lära och utvecklas. Eftersom lärandet främst

¹ Regeringskansliet (2011): *FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter*.

² 7 kap. 2 § skollagen (2010:800).

³ 1 kap. 4 § skollagen.

sker i undervisningen, i mötet mellan lärare och elev, är det undervisningen som är kärnan i skolan. I utbildningen ingår utöver undervisning annan verksamhet som anordnas av huvudmannen och äger rum under skoldagen, exempelvis skolmåltider, raster, lägerskolor och studiebesök.⁴

Denna utredning har till uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap eller ett stärkt statligt ansvar för skolan. Syftet är att ge bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. En förutsättning för det är i sin tur att skolan är en attraktiv arbetsplats för lärare och skolledare, där de vill arbeta kvar.

Vårt uppdrag är av styrnings- och strukturkaraktär, och avser inte primärt undervisningen i klassrummet. Men också en styrnings- och strukturreform behöver nå ända in i klassrummet. Detta är en utmaning. Utredningen om förbättrade skolresultat i grundskolan pekar på att åtgärder som påverkar undervisningen på ett önskvärt sätt och är relativt lätta att implementera förväntas få snabbare genomslag på elevernas studieresultat än åtgärder som i mindre grad påverkar undervisningen och är svåra att implementera.⁵ Även i en styrnings- och strukturreform står undervisningen i centrum, i de fall reformen sker på skolans område.

Fokus måste därför riktas mot att åstadkomma de bästa förutsättningarna för skolans kärna, det vill säga undervisningen, utifrån de faktorer som gör den så bra som möjligt för varje elev. Eftersom skolans professionella har en avgörande betydelse för undervisningens kvalitet och för att stödja och stimulera eleverna att utvecklas så långt som möjligt, måste reformen främst ge lärarna goda förutsättningar för att bedriva och utveckla sin undervisning, och rektorerna för att vara pedagogiska ledare.

I en styrnings- och strukturreform som sätter undervisningen i centrum, behövs ett tydligt ramverk som ger förutsättningar för mötet mellan lärare och elev. Det är kvaliteten i undervisningen som avgör om lärande uppstår. Ramverket, i form av styrmedel som skollag, läroplaner och andra förordningar samt riktade statsbidrag, finns till för att stödja undervisningen. En reform får inte bygga onödiga hierarkier, eller ett ramverk som är så stort och tungt att det hindrar eller försvårar undervisningens genomförande.

⁴ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

⁵ SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*.

Utredningens uppdrag har också en allmänpolitisk och inte bara skolpolitisk inriktning, eftersom det berör politikområden vid sidan av skolpolitiken. Det gäller exempelvis kommunpolitiken med frågor om kommunal självstyrelse och lokal demokrati samt arbetsmarknadspolitik med frågor om kompetensförsörjning.

2.2 Lärares och skolledares roll i skolsystemet

I detta avsnitt beskriver utredningen skolans roll och de förväntningar som ställs på skolan och på lärare och rektorer. Vi beskriver också hur lärar- och rektorsrollerna har förändrats.

2.2.1 Förväntningarna är höga på skolan samt på lärare och skolledare

Skolväsendet vilar på demokratins grund. Utbildningen ska inte bara utveckla elevernas kunskaper utan också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.⁶

Som samhällsinstitution är skolan Sveriges största. Den möter alla barn och unga, var de än bor i Sverige och under lång tid, och har en betydelsefull roll i att förbereda framtidens medborgare inför arbets- och samhällslivet. I debatten uttrycks ofta höga förväntningar på skolan, både att den ska förbereda för framtiden och att den ska lösa dagens samhällsproblem. Inte minst gäller detta kommunal vuxenutbildning (komvux), vilket utredningen kommer att utveckla i kapitlet.

Vissa förväntningar på den svenska skolan har en lång historia. Dit hör att den ska överföra vissa normer och värderingar, och bidra till större jämlikhet i samhället. För skolan är ju ingen isolerad företeelse. Den finns mitt i samhället, lika mycket som eleven. I sin väg mot att bli "aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare",⁷ passerar de flesta elever flera olika samhällsinstitutioner och verksamheter. Skolan behöver därför samverka med andra verksamheter, såsom socialtjänst, arbetsgivare och branscher,

⁶ Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

⁷ 1 kap. 4 § skollagen.

fritidsverksamhet samt hälso- och sjukvård. Här är inte minst elevhälsan central.

I takt med att samhället förändras, förändras också förväntningarna på skolan och på vilka resultat den ska ge. Vem skolan ska vara till för, och vilken utbildning var och en ska få, är frågor som har fått olika svar vid olika tidpunkter. Gällande dagens skola fastställer de inledande paragraferna i skollagen att utbildningen inom skolväsendet ”ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära”. Vidare ska barn och elever ”ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt”, och ”en strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen”.⁸ Ambitionerna är alltså höga, vilket leder till höga förväntningar från många elever, föräldrar, arbetsgivare och en rad andra intressenter.

I centrum för detta omfattande samhällsuppdrag, där staten ytterst är uppdragsgivare, står eleverna, lärarna och rektorerna. Det är i undervisningen som eleverna ska utveckla kunskaper och respekt för demokratiska värderingar. Det är också där de ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. Lärarna undervisar eleverna, och rektorerna ska leda skolan och lärarna i utvecklingen av undervisningen. Kommuner, både i sin roll som hemkommun och huvudman, samt enskilda huvudmän ska ge skolor och utbildningsanordnare sådana förutsättningar att de nationella målen kan uppnås.⁹

2.2.2 Lärares och rektors uppdrag och roller har förändrats

Med höga ambitioner för skolan samtidigt som samhället blir alltmer komplext, förändras också lärar- och rektorsrollerna. Ett tydligt exempel på samhällets ökade komplexitet är ökningen av andelen utlandsfödda elever. År 2000 var andelen utlandsfödda 6,2 procent i åldersgruppen 6–15 år och 10,7 procent bland 16–18-åringarna. År 2020 hade den ökat till 12,6 procent i gruppen 6–15 år och till 16,5 procent i gruppen 16–18 år.

Även inom komvux har andelen elever födda utomlands ökat under de senaste 20 åren. Läsåret 2000/2001 var andelen utlandsfödda elever 68,6 procent inom komvux på grundläggande nivå och 18,7 procent

⁸ Ibid.

⁹ Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*.

på den gymnasiala nivån. År 2020 hade andelen utlandsfödda ökat till 95,1 procent på den grundläggande nivån och till 46,4 procent på den gymnasiala nivån. Elever inom komvux i svenska för invandrare (sfi) ingår inte i denna statistik. Inom den skolformsdelen har dock, av naturliga skäl, andelen utlandsfödda alltid varit mycket hög. År 2020 var det 99,7 procent av eleverna som var födda utomlands.¹⁰

Många av de utlandsfödda eleverna har ett annat modersmål än svenska. Vissa anländer till Sverige efter den ordinarie skolstarten vid sju års ålder, eller ännu senare, vilket ger dem kortare tid i grundskolan och en svårare uppgift att uppnå målen. Bland nyanlända unga och vuxna finns elever med såväl lång som kort skolbakgrund. På kort tid behöver de lära sig svenska så att de kan etablera sig på arbetsmarknaden, studera vidare och delta i samhällslivet. Med tanke på skolans uppdrag att ge stöd och stimulans så att alla elever utvecklas så långt som möjligt, och att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag, innebär den ökade andelen utlandsfödda elever sammantaget att höga krav ställs på lärarna och rektorerna att anpassa undervisningen till en mer heterogen elevgrupp.¹¹

Utredningen om skolans kommunalisering beskriver hur utvecklingen av samhället och skolan har medfört att lärar- och rektorsuppgifterna förändrats, och därmed de professionella yrkesroller som krävs för att fullgöra uppgifterna. Båda rollerna har sedan 1990-talet blivit mer komplexa.¹²

I och med 1990-talets reformer förändrades rektorsrollen. Från att ha haft fokus på administration och lämnat undervisningen åt lärarna, blev rektorerna verksamhetsansvariga med huvudansvar för skolans utveckling och med betoning på elevernas lärande. Rektorsrollen har därefter utvecklats ytterligare, och rektorer behöver numera vara såväl chefer med fokus på kontroll, ekonomi, arbetsgivarskap och resultatansvar som verksamhetsansvariga ledare där skolarbetets inre kvalitet och utveckling står i förgrunden.

Inom komvux är det inte ovanligt att en rektor i en kommun får en roll som går långt utöver ansvaret för verksamhetens inre organisation. Exempelvis kan rektorn tilldelas ansvaret för kommunens

¹⁰ Skolverket (2020): Tabell 3: Komvux. Elever och kursdeltagare. Tabell 5.2 A: Elever läs-åren 2001/02–2005/06.

¹¹ Källa: Statistik från SCB.

¹² 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*.

upphandling och uppföljning av utbildning på entreprenad, samt samverkan med en rad aktörer både inom och utanför kommunen.¹³

Rektorer behöver också kunna navigera i ett spänningsfält mellan den lokala och nationella nivån. Det kan handla om att statliga reformer inte alltid följs av nya ekonomiska medel, och om motstridiga politiska signaler från den lokala och nationella nivån. Inte sällan påverkas skolledarnas möjligheter att implementera nationella reformer av en rad faktorer som de inte kan kontrollera, exempelvis den ekonomiska situationen, tillgången till utbildad arbetskraft, avtalsläget för lärare och skolledare samt kommunens organisation.¹⁴

När det gäller lärarrollens utveckling beskriver Utredningen om skolans kommunalisering hur lärares professionalism i och med 1990-talets reformer gick från att vara *avgränsad* till att bli *utvidgad*. Med en avgränsad professionalism fokuserar läraren på att vara en skicklig klassrumspedagog, medan den utvidgade professionalismen förutsätter samarbete, framförhållning och flexibilitet. Liksom rektorsrollen har lärarrollen sedan utvecklats ytterligare, och lärare behöver i dag *både* vara skickliga ämnesdidaktiker i det egna klassrummet *och* kunna medverka i gemensam skolutveckling.

Utvecklingen inom komvux är ett tydligt exempel på hur lärarrollen behöver följa med i relation till samhällets förväntningar på utbildningen. Inom komvux ska utbildningen anpassas till individens behov och förutsättningar samt till individens mål med studierna.¹⁵ Också undervisningen måste därmed i hög utsträckning utgå från individen, vilket får direkta konsekvenser för undervisningens utformning.

Gemensamt för såväl lärar- som rektorsrollen är att ledarskapet numera står i centrum. Enligt Utredningen om skolans kommunalisering kan ledarskapet ses som en professionell kärna som binder samman rektors och lärares yrkesutövande. I båda fallen handlar det goda ledarskapet om att ledaren har en samlad förmåga att kunna styra såväl uppgifterna som ska genomföras som människorna som ingår i genomförandeprocessen.¹⁶

¹³ Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Huvudmännens uppföljning av kvalitet*. Skolverket (2021): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2021*. Rapport 2021:17.

¹⁴ Nihlfors, Elisabet & Johansson, Olof (red.) (2014): *Skolledare i mötet mellan nationella mål och lokal policy*. Gleerups förlag.

¹⁵ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

¹⁶ 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*.

Också Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner menar att lärarnas uppdrag har utvidgats under de senaste decennierna. I och med att skolans uppdrag växt, har nya uppgifter tillkommit i skolans verksamhet. Exempelvis tar det elevsociala arbetet större utrymme, liksom krav på dokumentation och kommunikation med vårdnadshavare. De tillkommande uppgifterna läggs ofta på lärarna, trots att uppgifterna inte nödvändigtvis tillhör det pedagogiska kärnuppdraget. Konsekvensen blir att tiden för att förbereda, efterarbeta och utveckla undervisningen minskar.¹⁷

Med avlastning från andra yrkesgrupper, till exempel lärarassistenter och sådana som har beteendevetenskaplig kompetens, kan lärare fokusera mer på sitt kärnuppdrag, det vill säga undervisningen och de uppgifter som tillhör den. Avlastning kan också leda till att fler elever får undervisning av lärare som är legitimerade och behöriga i de ämnen de undervisar i. Eleverna får då en bättre möjlighet att nå målen för utbildningen och lärarna får en bättre arbetsmiljö.¹⁸

Det professionella handlingsutrymmet har minskat

Samtidigt som lärarnas och rektorernas uppdrag har växt, har deras professionella handlingsutrymme minskat. Med professionellt handlingsutrymme avser vi yrkesutövarnas autonomi, och de möjligheter de har att göra professionella bedömningar inom ramen för sina uppdrag.¹⁹

I en rapport som utarbetades på uppdrag av Utredningen om skolans kommunalisering dras slutsatsen att lärarnas och rektorernas professionella handlingsutrymme reducerades under 2000-talet.²⁰ Statligt initierade aktiviteter som kvalitetsinriktad verksamhet i olika tappningar, skolinspektion, nationella prov och individuella utvecklingsplaner lyfts fram som orsaker till minskningen av lärarnas professionella handlingsutrymme. När det gäller rektorerna menar ut-

¹⁷ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

¹⁸ Skolverket (2020): *Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare*. U2019/02106/GV.

¹⁹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*. Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Stenlås, Niklas (2009): *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2009:6.

²⁰ 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*.

redningen att kommunaliseringen skapade möjligheter till ett ökat professionellt handlingsutrymme, men att denna möjlighet omintetgjordes eftersom huvudmännen tog över det utrymmet efter staten.²¹

Enligt utredningen om skolans kommunalisering kan det minskade handlingsutrymmet till del ha att göra med det ökade behov som lärare och rektorer upplever av att dokumentera, inte för att stödja elevernas utveckling, utan för att ”hålla ryggen fri” i händelse av anmälningar till Skolinspektionen, Barn- och elevombudet eller Diskrimineringsombudsmannen.²² Det är inte längre det professionella omdömet som avgör vad som dokumenteras eller vad läraren lägger sin tid på, utan kravet på att kunna (be)visa att regler och rutiner följts.

För att läraryrket ska vara attraktivt måste det professionella handlingsutrymmet värnas. En styrnings- och strukturereform behöver bygga på tillit till skolprofessionerna och ge dem goda förutsättningar att ägna sin tid åt att bedriva och utveckla undervisning av hög kvalitet.

2.3 Utredningens problembild – utmaningar för skolan

I utredningens direktiv anges att syftet med ett statligt huvudmannaskap eller stärkt statligt ansvar är att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Vår utgångspunkt för detta uppdrag är att verksamheten i skolsystemet i grunden fungerar bra. I väldigt många klassrum möts engagerade lärare och elever, och där sker undervisning av hög kvalitet. Andra funktioner som elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, skolbibliotek samt skolmåltider bidrar också till att utbildningen fungerar som en helhet.

Men under de senaste decennierna har också olika utredningar och rapporter visat på problem i skolsystemet. Dit hör att kunskapsresultaten, framför allt i grundskolan, och likvärdigheten har försämrats under flera decennier, även om kunskapsresultaten på senare tid har vänt uppåt.²³ När det gäller komvux visar rapporter att alla elever inte får tillgång till den utbildning de behöver.²⁴ Frågan som

²¹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

²² Ibid.

²³ Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1. Skolverket (2021): *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2021*. Skolverket (2021): *Betyg- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021*. Beskrivande statistik.

²⁴ Se t.ex. Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektors arbete för flexibilitet och individanpassning*. Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Huvudmännens uppföljning av kvalitet*.

utredningen ställer sig är: Kan systemet på ett bättre sätt stödja, stimulera och underlätta det i systemet som fungerar bra, och förbättra det som fungerar mindre bra? Viktigt att ha med sig är också att en rad reformer har sjugets under senare år. Andra är föreslagna eller håller på att implementeras. Denna utrednings arbete utgör därför ännu en pusselbit i ett pågående arbete med att förbättra det svenska skolsystemet.

I detta avsnitt beskriver vi några av problemen med det svenska skolsystemet som kommit till uttryck under de senaste decennierna. Det gäller elevers kunskapsresultat i internationella studier, utvecklingen av andelen behöriga till gymnasieskolan och genomströmningen i gymnasieskolan. Vidare redogör vi för kvalitetsbrister inom komvux. Slutligen beskriver vi brister som finns avseende skolans likvärdighet i grund- och gymnasieskolan samt inom komvux.

2.3.1 Skolans kunskapsresultat har sjunkit över tid – men trenden har nu vänt

För att följa de svenska elevernas kunskapsresultat över tid är de internationella studierna, till exempel Pisa, Timss och Pirls, viktiga.²⁵ Studierna utgör också en möjlighet att jämföra svenska elevers kunskapsnivå med elever i andra länder. Varken de nationella proven eller betygen är utformade med syftet att beskriva trender.²⁶ Sverige saknar därför nationella verktyg för trendmätningar av elevers kunskapsutveckling över tid. Jämförelser av betygsresultat över tid försvåras ytterligare av att betygssystemet vid flera tillfällen har förändrats.

En begränsning i de internationella studierna är att de bara mäter delar av de svenska kurs- och ämnesplanerna. De går inte heller att bryta ner på huvudmanna- eller skolvivå. Därför redovisar utredningen också mått som beskriver elevernas resultat ur en svensk synvinkel, till exempel behörighet till gymnasieskolan och genomströmning i gymnasieskolan. Även dessa mått har sina begränsningar. Exempelvis har de svenska betygsresultaten i perioder ökat samtidigt som resultaten i de internationella studierna har gått ner. De nationella proven är begränsade i att de inte täcker alla ämnen.

²⁵ Skolverket (2014): *Grundskolan i internationella kunskapsmätningar – kunskap, skolmiljö och attityder till lärande*. Rapport 407.

²⁶ SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*.

Svenska elevers resultat i internationella studier har gått ner

Sverige har deltagit i internationella studier sedan början av 1960-talet. Den första matematikundersökningen genomfördes 1964 av organisationen IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement). Sedan 1990-talet har de internationella studierna ökat i antal och genomförs numera återkommande, till exempel vart tredje eller vart fjärde år. De mest kända studierna är Pisa, Pirls och Timss, varav de två första genomförs av OECD och den sista av IEA.²⁷

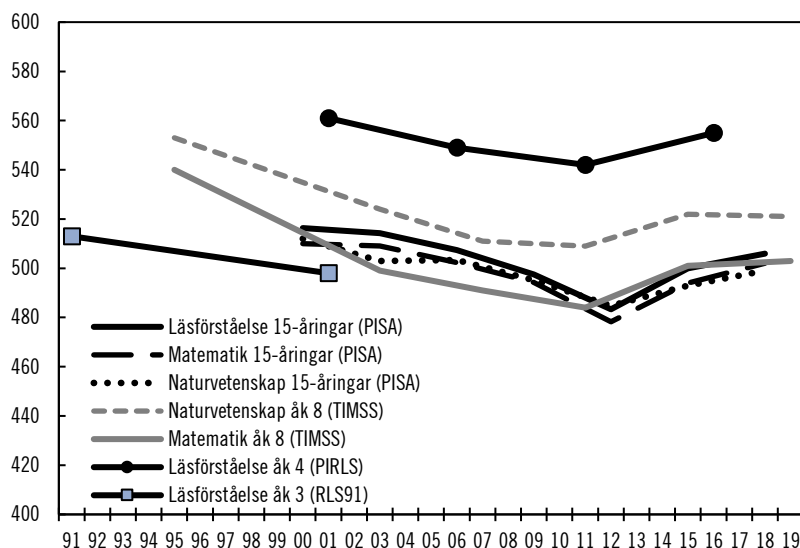
Sedan 1990-talet har svenska elevers kunskapsresultat sjunkit i de internationella studierna, tills de på senare tid har vänt uppåt. Vid början och mitten av 1990-talet presterade svenska elever på internationell toppnivå inom läsning och naturvetenskap, och hade även goda resultat i matematik. Efter 1995 har de svenska resultaten i matematik och naturvetenskap försämrats kraftigt. Också inom läsning har en försämring skett.

I figur 2.1 redovisas genomsnittliga poäng för Sverige i de internationella studierna i läsförståelse, matematik och naturvetenskap under perioden 1991–2019. Av figuren kan man utläsa den nedåtgående trenden gällande kunskapsutvecklingen i svensk skola mellan 1995 och 2012.

²⁷ Skolverket (2004): *Internationella studier under 40 år. Svenska resultat och erfarenheter*. Skolverkets aktuella analyser 2004.

Figur 2.1 Kunskapsutvecklingen för elever i läsförståelse, matematik och naturvetenskap 1991–2019

Genomsnittlig poäng i Pisa, Timss och Pirls



Anm.: Y-axeln är bruten.

Källor: OECD och IEA.

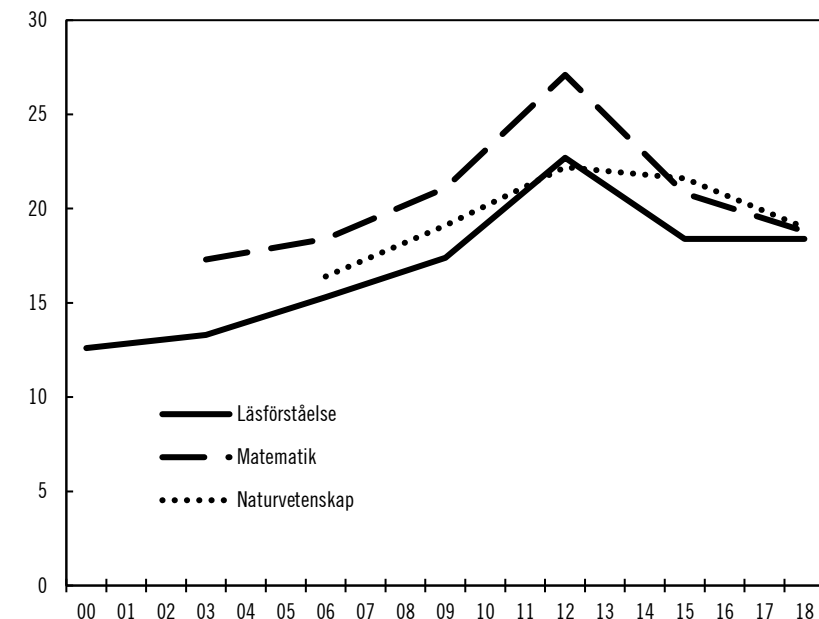
Även spridningen i resultaten har ökat, vilket är tydligt om man studerar de svenska resultaten i Pisa över tid. I både läsförståelse och matematik ligger de svenska elevernas resultat för Pisa 2018 kvar på ungefär samma nivå som de gjorde 2006. Däremot har andelen lågpresterande ökat i både matematik och läsförståelse (se figur 2.2). I de sex olika prestationsnivåer som kan urskiljas har andelen som inte når upp till nivå 2 i läsförståelse, vilket är basnivån, ökat från 13 procent 2000 till 18 procent 2018 (OECD-genomsnittet var då 23 procent). År 2012 var andelen elever som inte nådde upp till nivå 2 i läsförståelse ännu högre (23 procent).²⁸

I matematik är det 19 procent som inte når upp till nivå 2 i Pisa 2018 (med ett OECD-snitt på 24), att jämföra med 17 procent 2003. Även i matematik har andelen som inte når upp till nivå 2 minskat i den senaste mätningen. År 2012 var den 27 procent och 2015 var den 21 procent.

²⁸ Skolverket (2019): *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*. Internationella studier 487.

Figur 2.2 Andelen lågpresterande i Pisa-undersökningarna 2000–2018

Procentuell andel som presterar på nivå 2 eller lägre



Källa: Eurostat.

I läsförståelse har även andelen högpresterande elever under samma period ökat. Totalt sett över hela tidsperioden har avståndet mellan högpresterande och lågpresterande ökat med 42 Pisa-poäng. Motsvarande avstånd för ett genomsnittligt OECD-land har ökat med 14 poäng.

Också i naturvetenskap har avståndet mellan de högst presterande och lägst presterande svenska eleverna ökat.

Generellt har trenden vänt i de internationella studierna

Vid de senaste mätningarna har den tidigare negativa trenden i de internationella studierna brutits och resultaten är nu, enligt Skolverket, tillbaka på samma nivå som 2006.²⁹ I figur 2.1 ovan kan man se ett första trendbrott i både Pisa- och Timss-undersökningarna

²⁹ Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1.

2015. Resultaten vände även uppåt i läsförståelse i årskurs 4 i Pirls-undersökningen 2016.

Skolverket konstaterar att resultaten från bland annat Pisa 2018 och Pirls 2016 sammantaget bekräftar det positiva trendbrott som tidigare identifierats, men också de skillnader i resultat mellan olika elevgrupper som framgått. Det finns ett generellt samband mellan elevernas bakgrund och resultat där elever med en mer gynnsam socioekonomisk bakgrund, liksom svenskfödda elever med minst en svenskfödd förälder, som grupp presterar bättre. Flickor presterar också generellt bättre än pojkar i flera av ämnena i de internationella studierna.³⁰

Efter att Pisa-resultatet presenterades 2019 har Riksrevisionen granskat Sveriges deltagande i Pisa-undersökningen 2018, med fokus på exkluderingar och bortfall av elever. Enligt Riksrevisionens rapport visar granskningen på brister både i Skolverkets uppföljningsarbete gällande exkluderingar, och i hur regeringen och Skolverket hanterat de tveksamheter som uppkommit. I rapporten rekommenderar Riksrevisionen regeringen att ta initiativ till att utreda de rättsliga förutsättningarna för att kunna särredovisa exkluderingsgrunderna i Pisa-undersökningen. Vidare rekommenderar Riksrevisionen Skolverket att bland annat förbättra arbetet med att säkerställa ett korrekt deltagande i kommande Pisa-undersökningar.³¹

I regeringens skrivelse med bedömningar med anledning av Riksrevisionens rapport, framför regeringen att den i huvudsak delar Riksrevisionens övergripande bedömning att för många elever har exkluderats från att delta i Pisa 2018. Men regeringen bedömer också att resultatet i läsförståelse fortsatt är högre än resultatet 2012. Vidare framför regeringen att den i huvudsak instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att Skolverket inte i tillräcklig utsträckning har följt upp den höga andelen exkluderade elever eller andelen bortfall. Med anledning av Riksrevisionens rekommendationer gav regeringen i maj 2021 Skolverket i uppdrag³² att förstärka sina insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med OECD:s gällande riktlinjer i Pisa 2022.³³

³⁰ Ibid.

³¹ Riksrevisionen (2021): *Pisa-undersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande*. RiR 2021:12.

³² 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.

³³ Regeringen (2021): *Riksrevisionens rapport om Pisaundersökningen Skr. 2018*. Regeringens skrivelse 2021/22:39.

Resultaten i de internationella studierna skiljer sig åt mellan elevgrupper

Resultaten från Pisa 2018 visade att de svenska 15-åringarna presterade på en högre nivå än OECD-genomsnittet inom samtliga tre områden (läsförståelse, matematik och naturvetenskap). Resultaten inom alla tre områden har också förbättrats sedan de lägsta resultaten noterades 2012 och är nu tillbaka på samma nivåer som 2006. Samtidigt är resultatskillnaderna mellan elever med inhemsk bakgrund respektive med utländsk bakgrund, såväl de som är födda i landet som de som är födda utomlands, större i Sverige än i övriga OECD.³⁴

I Pirls 2016, som undersöker läsförståelsen hos elever i årskurs 4, låg de svenska elevernas resultat något över genomsnittet i EU- och OECD-länderna. De svenska eleverna hade också förbättrat sitt resultat något sedan föregående Pirls-mätning 2011. Skolverket bedömer det som positivt att en större andel 2016 än 2011 presterade på en hög eller avancerad nivå och att nästan alla elevgrupper förbättrade sina resultat. Både flickor och pojkar, elever med olika socioekonomisk bakgrund samt elever med olika migrationsbakgrund presterade generellt sett bättre resultat 2016 jämfört med 2011.³⁵

När det gäller Timss, en internationell studie som undersöker kunskaper i och attityder till matematik och naturvetenskap hos elever i årskurs 4 och årskurs 8, gick svenska elever från höga resultat 1995 till stegvis lägre resultat fram till 2011. Resultaten förbättrades 2015 och dessa resultat står sig även i den senaste Timss-undersökningen. Enligt Skolverket betyder det att trendbrottet från 2015 bekräftas i Timss 2019.³⁶

Fler blir behöriga till gymnasieskolan – men 14 procent av eleverna kommer inte in

Avslutad utbildning från grundskolan och gymnasieskolan är två av de mest avgörande faktorerna för hur en individ kommer att klara sig i livet. Andelen elever som avslutar grundskolan med behörighet till gymnasieskolans nationella program är därför ett viktigt mått.

³⁴ Skolverket (2019): *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*. Internationella studier 487.

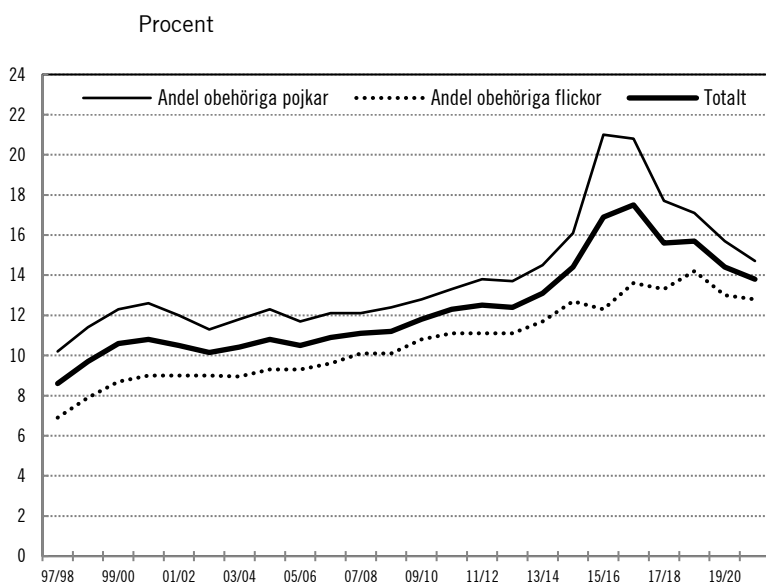
³⁵ Skolverket (2017): *PIRLS 2016. Läsförståelsen hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*. Rapport 463.

³⁶ Skolverket (2020): *TIMSS 2019. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. Internationella studier 2020:8.

Våren 2021 var 86,2 procent av eleverna i årskurs 9 behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Det är en ökning med 0,6 procentenheter jämfört med det föregående läsåret och med 3,7 procentenheter sedan 2017. Trots denna ökning saknade nästan 16 000 elever (13,8 procent) behörighet till något av gymnasieskolans nationella program.³⁷

I figur 2.3 visas andelen elever som var obehöriga till gymnasieskolans yrkesprogram.

Figur 2.3 Andelen obehöriga till gymnasieskolans yrkesprogram 1997/1998–2019/2020



Källa: Skolverket.

Figuren visar att andelen obehöriga elever till gymnasieskolan ökade kontinuerligt fram till läsåret 2015/2016. Därefter började andelen minska.

Det var fler flickor (87,2 procent) än pojkar (85,3 procent) som uppnådde behörighet till ett nationellt program läsåret 2020/2021. Men skillnaden mellan könen har minskat under de senaste åren: 2017

³⁷ Skolverket (2021): *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2021*.

uppnådde 79,2 procent av pojkarna behörighet medan 86,4 procent av flickorna gjorde det.³⁸

Behörighetsskillnader finns också bland utrikesfödda elever som kommit till Sverige efter skolstart (56,7 procent) och utrikesfödda elever som gått i svensk skola hela skolgången (85,4 procent).

Vidare var det en lägre andel elever med behörighet till gymnasieskolan bland elever vars föräldrar har kortare utbildning än bland elever med minst en förälder med eftergymnasial utbildning. Bland eleverna med föräldrar med förgymnasial utbildning var det 53,2 procent som uppnådde behörighet medan motsvarande andel var 93,5 procent bland eleverna med minst en förälder med eftergymnasial utbildning.

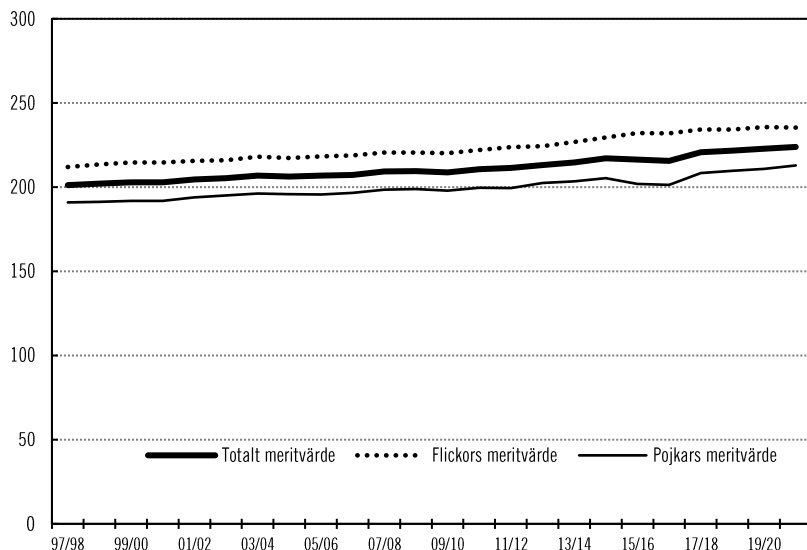
Det är också skillnader i behörighet mellan olika delar av landet. Våren 2020 uppnådde 82,9 procent av eleverna i kommunala skolor i storstäder behörighet till ett nationellt program. I landsbygdskommuner var andelen 81,6 procent.

Det genomsnittliga meritvärdet från grundskolan har ökat trots sjunkande kunskapsresultat i de internationella studierna

Samtidigt som kunskapsresultaten i de internationella studierna visade på sjunkande resultat från mitten av 1990-talet och fram till 2012, har det genomsnittliga meritvärdet för de elever som gick ut grundskolan ökat sedan det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet infördes i slutet av 1990-talet. I figur 2.4 visas betygsutvecklingen för elever som gick ut årskurs 9 mellan 1998 och 2021.

³⁸ Skolverket (2021): Grundskolan – Betyg och Prov – Riksnivå, Tabell 1C: Behörighet till gymnasieskolans nationella program för elever som avslutat årskurs 9, 2016/17–2020.

Figur 2.4 Genomsnittligt meritvärde från grundskolan mellan läsåren 1997/1998 och 2019/2020



Källa: Skolverket.

Figuren visar att betygen mellan åren 1998 och 2021 ökade med cirka 23 meritpoäng. Detta motsvarar ungefär att en elev har höjt sina betyg med ett betygssteg enligt nuvarande betygsskala i hälften av grundskolans ämnen. Ökningen skedde samtidigt som Pisa-undersökningarna under vissa perioder visade att kunskaperna bland 15-åringar sjönk kraftigt i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.³⁹ Detta tyder på att Sverige har haft betygsinflation sedan de mål- och kunskapsrelaterade betygen infördes. Med betygsinflation menas att betygsnivåerna höjs över tid, utan att elevernas kunskaper ökar i motsvarande utsträckning.

Enligt Skolverket sker en ökning av betygsnivåerna i alla grundskolans ämnen utom matematik. Skolverket drar slutsatsen att betygsinflationen är större i ämnen som har inte har nationella prov, eller har en kort tradition av dem.⁴⁰ Utredningen återkommer till frågan om relationen mellan betygsresultat och resultat på nationella prov i avsnitt 2.3.3 nedan.

³⁹ Skolverket (2019): *PISA 2018. 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap*. Internationella studier 487.

⁴⁰ Skolverket (2020): *Likvärdiga betyg och meritvärden Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*. Rapport 2020:7.

Genomströmningen i gymnasieskolan har förbättrats – men en av fem tar inte examen

Att ha en gymnasieutbildning är avgörande för att ungdomar senare ska etablera sig på arbetsmarknaden. Examensfrekvensen säger därför något om hur gymnasieskolan lyckas med att förbereda elever för fortsatta studier och arbetsliv.

I gymnasieskolan finns nationella program (yrkesprogram och högskoleförberedande program) och introduktionsprogram. Introduktionsprogrammen ska ge obehöriga elever möjlighet att komma in på ett nationellt program, eller leda till att de kan få ett arbete.

Resultaten för avgångselever i gymnasieskolan har successivt förbättrats sedan gymnasiereformen 2011. År 2021 var det 79,6 procent av eleverna som börjat på ett nationellt program hösten 2018 som tagit examen inom tre år. År 2020 var motsvarande andel 78,3 procent. Av den årskull som var den första att genomgå den reformerade gymnasieskolan, med examensår 2014, var det 71,6 procent som tog examen inom tre år.⁴¹

Även om ökningen av examensfrekvensen är positiv, är det drygt en av fem elever som påbörjat gymnasieskolan på ett nationellt program som lämnar utbildningen utan examen efter tre års studier. Sett till hela gymnasieskolan, alltså om man även räknar med elever som börjar sina studier i gymnasieskolan på introduktionsprogram, är andelen elever med examen oförändrad jämfört med tidigare. Det är 72 procent av eleverna som tar examen inom fem år. Det innebär att 28 procent av en årskull lämnar gymnasieskolan utan examen.

Av elever som påbörjar gymnasieskolan på ett introduktionsprogram är det också många som aldrig övergår till ett nationellt program. I en registerstudie där Skolverket följde de 9 540 elever som hösten 2012 började på något av introduktionsprogrammen, undersöktes bland annat elevernas väg genom gymnasieskolan. Studien visade att endast drygt hälften, 56 procent, övergick till ett nationellt program. Knappt hälften av eleverna, 44 procent, studerade endast på introduktionsprogram under sin tid i gymnasieskolan.⁴²

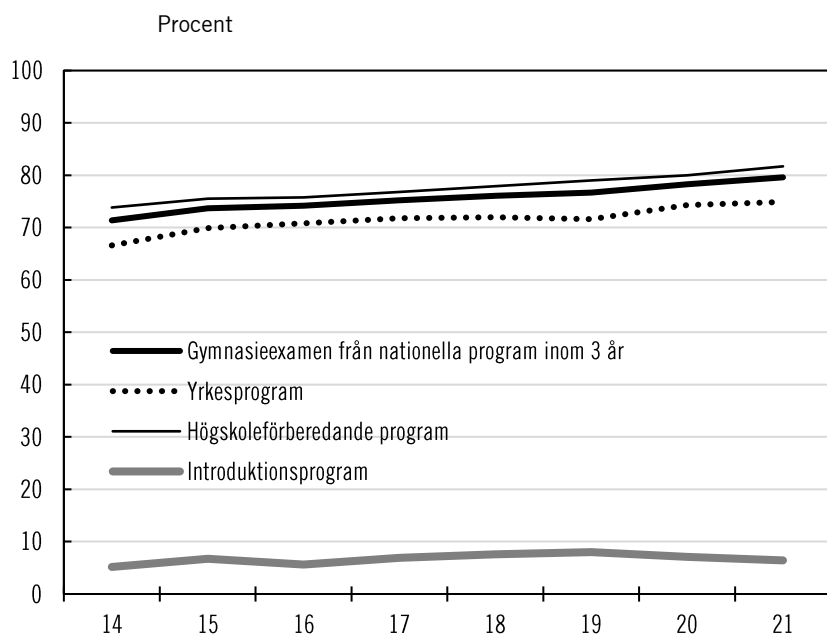
Också i gymnasieskolan uppnår kvinnor bättre resultat än män och genomströmningen är bättre bland kvinnorna. Andelen kvinnor som tog examen från nationella program examensåret 2021 var 81,8 pro-

⁴¹ Skolverket (2021): *Betyg- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021*. Beskrivande statistik.

⁴² Skolverket (2019): *Introduktionsprogram, eleverna och deras sysselsättning efteråt*.

cent jämfört med 77,5 procent för männen. Men mönstret bryts på yrkesprogrammen, där det 2021 var männen som i något högre utsträckning, 75,2 procent, uppnådde examen jämfört med kvinnorna, 74,6 procent. På de högskoleförberedande programmen var det 84,3 procent av kvinnorna jämfört med 78,9 procent av männen som uppnådde examen efter tre år. År 2020 var det också fler kvinnor än män som uppnådde grundläggande behörighet till högskoleutbildning (81,1 respektive 65,0 procent). Kvinnorna får också bättre betyg.

Figur 2.5 Andel elever med gymnasieexamen inom tre år fördelat på högskoleförberedande program, yrkesprogram och introduktionsprogram åren 2014–2021



Källa: Skolverket.

Liksom i grundskolan är resultaten i gymnasieskolan bättre bland elever med välutbildade föräldrar än för elever med föräldrar med kortare utbildning. Av samtliga elever som påbörjade gymnasieskolan 2017 var det 78,2 procent av eleverna vars föräldrar hade eftergymnasial utbildning som 2021 tog examen inom tre år, medan motsvarande andel var 64,6 procent för barn till gymnasieutbildade. När

det gäller barn till föräldrar med endast förgymnasial utbildning var det enbart 33,4 procent som tog examen inom tre år.⁴³

Denna statistik inkluderar även elever på introduktionsprogram. I gruppen av elever med föräldrar med endast förgymnasial utbildning ingår sannolikt till största delen nyanlända elever som studerar på introduktionsprogrammet språkintrödn. Att dessa elever inte hinner ta examen inom tre år är förväntat.

Elever som lämnar gymnasieskolan med examen har störst möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden eller gå vidare till högskolan

Gymnasieskolan ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet.⁴⁴ Hur stora andelar av eleverna som etablerar sig på arbetsmarknaden eller går vidare till högskolestudier är därför viktiga mått.

Skolverket har visat att 7 av 10 ungdomar som tog en yrkesexamen läsåret 2013/2014 hade en etablerad ställning på arbetsmarknaden efter fem år. Andelen med etablerad ställning ökar ju längre tid som går efter examen. Av elever på högskoleförberedande program var andelen 36,4 procent efter fem år. I den elevgruppen är det å andra sidan fler som går vidare till högskolestudier. Andelen är störst tre år efter examen (56 procent).⁴⁵

Vissa ungdomar varken arbetar eller studerar efter genomförd gymnasieutbildning. I Skolverkets statistik över etableringsstatus fem år efter examen var det 2,7 procent av eleverna med examen från ett yrkesprogram och 2,3 procent av eleverna med examen från ett högskoleförberedande program som varken arbetade eller studerade. En större andel finns bland elever som inte uppnått examen: 5,7 procent bland yrkesprogramselever och 5,4 procent bland elever på högskoleförberedande program. Av elever som hade avslutat gymnasieskolan utan examen och med betyg i färre än 2 500 gymnasiepoäng, var det 10 procent som varken arbetade eller studerade fem år efter genomgången gymnasieutbildning.

⁴³ Skolverket (2021): Tabell 3B: Genomströmning inom 3 år för nybörjare i år 1 den 15 oktober 2017.

⁴⁴ 15 kap. 2 § skollagen.

⁴⁵ Skolverket (2021): *Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2019 efter gymnasieskola*. Dnr 2021:1021.

En kartläggning av ungdomsgruppen identifierar olika riskfaktorer för unga att hamna i gruppen som varken arbetar eller studerar. Bland dem finns faktorer i uppväxtmiljön, exempelvis föräldrarnas utbildningsbakgrund, liksom personliga egenskaper, beteenden och utbildningsresultat.⁴⁶

Ur ett internationellt perspektiv är andelen unga som varken arbetar eller studerar i Sverige låg. Enligt internationellt jämförbara siffror från OECD låg andelen unga som varken arbetar eller studerar i Sverige på omkring 10 procent bland 20–24-åringar medan snittet i OECD-länderna var 15 procent.

Flickor och kvinnor har generellt bättre studieresultat än pojkar och män

Även om resultaten har vänt uppåt bland de svenska eleverna, skiljer sig resultaten mellan könen. Flickor och kvinnor har generellt bättre resultat än pojkar och män på alla nivåer i skolsystemet, även om det finns tecken på att pojkarna och männen är på väg i kapp.

När det gäller betygen i grundskolan hade flickorna i genomsnitt ett högre meritvärde än pojkarna (235,4 respektive 212,9 poäng i 16 ämnen), trots att flickornas genomsnittliga meritvärde faktiskt minskat från våren 2020 till våren 2021. Pojkarna hade i stället högre meritvärden våren 2021 jämfört med våren innan.⁴⁷

Även i grundskolans nationella prov i årskurs 9 uppnådde flickorna i högre grad än pojkarna godkända delprovsbetyg (betygsstegen A–E) i de olika delproven läsåret 2018/2019.⁴⁸ Läsåret 2019/2020 genomfördes inga nationella prov på grund av coronapandemin.

Liknande könsmonster finns generellt i gymnasieskolan, där den genomsnittliga betygspoängen våren 2021 var 15,2 för kvinnor som slutförde gymnasieskolan på nationella program, medan den för män var 13,8.⁴⁹

⁴⁶ Forte (2020): *Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt*.

⁴⁷ Skolverket (2021): *Slutbetyg i grundskolan. Våren 2021*.

⁴⁸ Skolverket (2019): *Resultat på nationella prov i årskurs 3, 6 och 9, läsåret 2018/19*. PM.

⁴⁹ Skolverket (2021): *Betyg- och studieresultat i gymnasieskolan år 2021*. Beskrivande statistik.

2.3.2 Utbildningen inom komvux är inte tillräckligt individanpassad och flexibel

Vad som kännetecknar en utbildning av hög kvalitet skiljer sig mellan olika skolformer, eftersom dessa har olika mål. Inom komvux kan målen för utbildningen, och vägarna framåt, se olika ut för olika individer. Alla siktar till exempel inte på en gymnasieexamen. Därför är betyg inte ett lika relevant resultatmått som i grund- och gymnasieskolan. Betyg har heller ingen urvalsfunktion när det gäller vissa skolformsdelar, eftersom det inte krävs godkända betyg för att gå vidare från en skolformsdel till en annan, exempelvis från komvux i sfi till komvux på grundläggande nivå. Flexibiliteten kräver i stället att elever ska kunna studera inom flera skolformsdelar parallellt.

När det gäller komvux behöver därför kvalitet beskrivas utifrån målen för komvux.

I en rapport om kvalitetsarbete i vuxenutbildningen uttrycker forskaren Cecilia Bjursell med flera det så här:

Det finns två vanliga sätt att beskriva kvalitet i vuxenutbildning. Det ena sättet är att betona vem man är till för, det vill säga de studerande men även till viss del lärare och framtida arbetsgivare. Det andra sättet är att betona verksamheten, det vill säga hur väl olika processer fungerar i relation till nationella mål och regleringar. De här två sätten är sidor av samma mynt, eftersom de nationella målen handlar om att erbjuda individuella och flexibla lösningar för att individen ska uppnå sina mål med studierna.⁵⁰

När det gäller de nationella målen för komvux är det enligt skollagen elevens behov och förutsättningar som ska vara utgångspunkten för en enskild elevs utbildning.⁵¹ Av förordningen om vuxenutbildning framgår att utbildningen ska anpassas så att den kan kombineras med andra studier och bedrivs kontinuerligt hela året.⁵² Inom komvux finns därför varken läsår eller terminer.

Vidare framgår av läroplanen för vuxenutbildningen att vuxenutbildningens målgrupp är heterogen och att eleverna är individer med mycket olika förutsättningar. Även elevernas mål med utbildningen kan variera. Utbildningen måste därför anpassas utifrån individens behov och förutsättningar och kan variera både till längd och till innehåll. Hänsyn ska tas till de enskilda elevernas olika förutsätt-

⁵⁰ Bjursell, Cecilia m.fl. (2015): *Kvalitetsarbete i vuxenutbildning*. En rapport från ENCELL (Nationellt Centrum för livslångt lärande). Rapport 1:2015, s. 52.

⁵¹ 20 kap. 2 § skollagen.

⁵² 2 kap. 25 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

ningar, behov och kunskapsnivå och till att det finns olika vägar att nå målen. Flexibilitet ska alltid eftersträvas när det gäller utbildningen, vilket kan handla om plats för utbildningens genomförande, tid, studietakt, studieform och sätt att lära.⁵³

Individanpassning och flexibilitet är alltså ledstjärnor för komvux och en utbildning av hög kvalitet är en sådan som i hög utsträckning anpassar sig till individens behov och förutsättningar.

Vad är då flexibilitet och individanpassning? I rapporten om kvalitetsarbete i vuxenutbildningen skriver Bjursell med flera att det i begreppet flexibilitet ryms många dimensioner. Exempelvis ska utbildningen kunna erbjuda individuellt anpassade studievägar där en elev på kort tid ska kunna fullfölja studierna. Det ska finnas ett brett utbud av utbildningar med individanpassade arbetssätt för att möta efterfrågan, och eleverna ska utveckla kunskaper i syfte att stärka sin ställning i arbetslivet och samhället. Det ska gå att kombinera arbete och utbildning. Vidare ska utbildningen matcha individens behov och önskemål med samhällets och arbetsgivares behov av kompetens.⁵⁴

När det gäller individanpassning framhåller Skolverket att en individualiserad undervisning förutsätter en aktiv lärarroll, nära relationer mellan lärare och elev, att läraren har kännedom om elevens behov samt förmåga och vilja att möta dessa behov.⁵⁵

Ändå visar flera rapporter från Skolinspektionen att utbildningen inom komvux inte alltid är tillräckligt individanpassad och flexibel.⁵⁶ Ett exempel är en granskning av komvux på gymnasial nivå, som visar att huvudmän och rektorer behöver utveckla arbetet med att erbjuda elever som studerar teoretiska kurser inom komvux på gymnasial nivå en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning. I rapporten lyfter Skolinspektionen att hur utbildningen och undervisningen organiseras i större utsträckning behöver utgå från elevers behov och förutsättningar. I dag är det inte sällan de organisatoriska faktorerna som styr upplägget av utbildningen snarare än elevers behov, vilket riskerar att få negativa konsekvenser för elev-

⁵³ Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

⁵⁴ Bjursell, Cecilia m.fl. (2015): *Kvalitetsarbete i vuxenutbildning*. En rapport från ENCELL (Nationellt Centrum för livslångt lärande). Rapport 1:2015.

⁵⁵ Skolverket (2009): *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola. En sammanfattande analys*. Stockholm: Fritzes.

⁵⁶ Se t.ex. Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektors arbete för flexibilitet och individanpassning*. Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Huvudmännens uppföljning av kvaliteten*.

erna. Det finns då en betydande risk att elever inte påbörjar utbildning, att utbildningen tar lång tid eller att elever inte slutför utbildningen. Detta kan leda till att elever går miste om behörighet och möjlighet till fortsatta studier och sysselsättning och att arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft inte möts.⁵⁷

Att det återkommande finns indikationer på utvecklingsbehov inom komvux, pekar också Skolverket på i sin lägesbedömning för 2020. Även Skolverket sätter utvecklingsbehoven i samband med skillnader i förutsättningar för verksamheten och den faktiska utbildningen. Bland annat lyfts i lägesbedömningen att det är många elever som avbryter kurser inom komvux. Under 2018 var det 18 procent som avbröt en kurs på grundläggande eller gymnasial nivå, och inom sfi var motsvarande andel 24 procent. Dessa andelar har inte förändrats nämnvärt över tid. Enligt Skolverket är den höga andelen avbrott problematisk, även om alla avbrott i sig inte är ett problem. Avbrott kan ske på grund av personliga skäl såsom arbete, sjukdom eller föräldraledighet. Däremot är det många kommuner som inte följer upp orsaker till studieavbrott. Utan kunskap om orsakerna blir det svårt för huvudmän och rektorer att vidta rätt åtgärder för att minska avbrotten.⁵⁸

Vidare lyfter Skolverket att skillnader i förutsättningar inom komvux leder till bristande likvärdighet.⁵⁹ Utredningen utvecklar det perspektivet i avsnittet om likvärdighet nedan.

2.3.3 Likvärdigheten i skolan har försämrats

Skolan har potential att utjämna livschanser och ge elever möjlighet att i högre grad själva utforma sin framtida tillvaro. För att skolan ska ha denna utjämnande effekt krävs att alla elever har lika tillgång till utbildning av hög kvalitet, oavsett vilka de är och var de bor och går i skolan. Utbildningen bör dessutom uppväga elevers olika förutsättningar så att alla elever får möjlighet att lyckas.

Under de senaste decennierna har flera utredningar och rapporter visat att skolan inte är tillräckligt likvärdig. Det gäller de skolformer

⁵⁷ Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektors arbete för flexibilitet och individanpassning*.

⁵⁸ Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1.

⁵⁹ Ibid.

som riktar sig till barn och unga såväl som komvux, även om den bristande likvärdigheten tar sig olika uttryck.

När det gäller grundskolan har, under de senaste decennierna, betydelsen av elevers familjebakgrund för kunskapsresultaten varit omfattande och enligt vissa studier till och med ökat. Dessutom har studier visat att resultatskillnaderna mellan olika skolor, den så kallade mellanskolvariationen, ökar. Också inom gymnasieskolan har mellanskolvariationen ökat. När det gäller komvux är det största problemet att elever i olika kommuner har olika tillgång till den utbildning de behöver.

Elevers möjligheter att lyckas i sina studier är också olika beroende på vilken skola eller utbildningsverksamhet de går i, och i vilken kommun den ligger.

Svensk skola ska vara likvärdig

Skollagen är tydlig med att utbildningen i det svenska skolväsendet ska vara likvärdig. För det första ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning.⁶⁰ För det andra ska utbildningen vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.⁶¹ Vare sig en elev får sin utbildning i Kiruna, Malmö, Karlstad eller Sandviken, ska utbildningen hålla lika hög kvalitet. Detta behöver inte betyda att skolor och verksamheter ska ha samma arbetsätt eller organisation, men kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs.⁶²

För det tredje ska utbildningen vara *kompensatorisk*. Det innebär att barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. Det innebär också att utbildningen ska sträva efter att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁶³ Studier visar att elever med en svagare socioekonomisk bakgrund har sämre förutsättningar att lyckas i skolan än elever med en starkare socioekonomisk bakgrund. Skolan har i uppdrag att kompensera för elevers olika förutsättningar.

⁶⁰ 1 kap. 8 § skollagen.

⁶¹ 1 kap. 9 § skollagen.

⁶² Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

⁶³ 1 kap. 4 § skollagen.

För att kunna uppfylla skolans kompensatoriska uppdrag är fördelningen av resurser central. Enligt skollagen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁶⁴

Men det kompensatoriska uppdraget handlar inte bara om att styra ekonomiska resurser efter behov, utan också om att fördela behöriga lärare över skolor och verksamheter med olika elevsammansättning, och att se till att dessa lärare har rätt förutsättningar för att bedriva en undervisning av hög kvalitet.

Det finns både styrkor och svagheter i skolans likvärdighet

Långtidsutredningens senaste betänkande, som publicerades 2019, fokuserade på jämlikhet och innehöll en bilaga om den svenska skolan.⁶⁵ Eftersom bilagan ger en bra bild av likvärdigheten i grund- och gymnasieskolan är den en viktig utgångspunkt för följande genomgång av läget. I ett avsnitt längre ner kommer vi att komplettera bilden av den svenska skolans likvärdighet med ett avsnitt som fokuserar på komvux och utgår från andra källor.

Den sammantagna bilden av likvärdigheten i den svenska skolan ger ett blandat intryck

Långtidsutredningen lyfter fram flera styrkor med den svenska skolan ur ett likvärdighetsperspektiv, till exempel att

- lärartäthet fördelas efter elevers behov
- skolsystemet ser ut att snabbt förstärka resurserna i skolor som tar emot många nyanlända
- resursfördelningen när det gäller särskilt stöd inom skolor är starkt kompensatorisk

⁶⁴ 2 kap. 8 b § skollagen.

⁶⁵ Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

- familjebakgrundens betydelse för skolresultaten har varit förhållandevis konstant, åtminstone för svenskfödda elever, under en lång period – en period som bland annat kännetecknas av ökad ojämlikhet i samhället i stort.⁶⁶

Men Långtidsutredningen bedömer också att det finns förbättringspotential och reformutrymme vad gäller den svenska skolans likvärdighet. Bland de områden som Långtidsutredningen anger som mer problematiska nämns

- skolsegregationen
- skillnaderna i uppmätt skolkvalitet mellan fristående och kommunala skolor samt mellan stad och landsbygd
- den ojämlika tillgången till skolor av hög uppmätt kvalitet
- avsaknaden av kompensatorisk fördelning av lärarkompetens.

Förutom att elever med en bakgrund som ger starka förutsättningar för att klara skolan oftare går på skolor med högre kvalitet än elever med svagare förutsättningar, innebär den ökade skolsegregationen att elever med olika bakgrund och förutsättningar i lägre utsträckning möts. Detta är problematiskt utifrån skolans demokrati- och fostransuppdrag. Det finns också en risk att skolsegregationen spiller över i ökade kunskapsskillnader mellan elever, även efter att man tar hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund, om utvecklingen fortsätter när det gäller att skolor med mindre resursstarkt elevunderlag har svårare att rekrytera och behålla skolpersonal samt har färre erfarna lärare.

Betygsättningen i förhållande till de nationella proven skiljer sig åt mellan skolor

Det går inte att tala om likvärdighet utan att tala om bedömning och betygssättning. Skolverket har visat att det finns stora skillnader i betygssättning mellan skolor. Den mest sannolika förklaringen är att lärare

⁶⁶ Ibid.

på olika skolor och över landet gör olika tolkningar av mål, kriterier och kunskaper som eleverna ska uppvisa för att få ett visst betyg.⁶⁷

När Skolverket jämförde kursbetyg med resultat på nationella prov i gymnasieskolan fann de att skillnaderna var betydande. Det finns gott om skolor där en stor andel av eleverna får högre betyg än provbetyg i ett ämne och det finns samtidigt skolor där en stor del av eleverna får lägre betyg än provbetyg i samma ämne.⁶⁸

Över tid har betygssättningen i relation till de nationella proven inte förändrats på något avgörande sätt under tidsperioden 2005–2017. I jämförelser mellan huvudmän finner Skolverket att betygen sätts mer generöst i förhållande till de nationella proven i fristående skolor.⁶⁹

Vidare har Skolverket visat att betygssättningen tenderar att anpassas till prestationsnivån på skolan. Elever på högpresterande skolor får lägre betyg än elever med motsvarande kunskaper på lågpresterande skolor. Det innebär att elever som går på högpresterande skolor tenderar att missgynnas och elever på lågpresterande skolor att gynnas.⁷⁰ De nationella proven förefaller ha en återhållande effekt på denna relativa betygssättning. Under pandemin, då de nationella proven ställdes in, tycks den relativa betygssättningen ha ökat, enligt Skolverkets fördjupade analyser. Skolverkets slutsats utgår från att slutbetygen i årskurs 9 år 2021 inte påverkades trots att de borde ha sjunkit på grund av fjärr- och distansundervisning samt ökad frånvaro.⁷¹

År 2018 trädde ny lagstiftning i kraft som innebär att lärarna särskilt måste beakta resultaten från de nationella proven när de sätter betyg. Men enligt Betygsutredningen tycks den nya bestämmelsen inte ha lett till en mer likvärdig betygssättning i årskurs 9 det första året som bestämmelsen gällde (2019).⁷²

Enligt Skolverket är orsaken till den olikvärdiga betygssättningen att det finns en inbyggd problematik i betygssystemets utformning.

⁶⁷ Skolverket (2020): *Likvärdiga betyg och meritvärden Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*. Rapport 2020:7.

⁶⁸ Skolverket (2020): *Analys av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan. Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov*. Rapport 2020:3.

⁶⁹ Skolverket (2019): *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor. Jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9*. Rapport 475.

⁷⁰ Skolverket (2020): *Likvärdiga betyg och meritvärden Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*. Rapport 2020:7.

⁷¹ Skolverket (2021): *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet*. Delredovisning 4. Redovisning av regeringsuppdrag.

⁷² SOU 2020:43 *Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper*.

För att nå en markant ökad likvärdighet i betygssättningen krävs därför grundläggande systemförändringar i betygssystemet.⁷³

Frågan om en mer likvärdig bedömning och betygssättning är förstås stor och mycket viktig för ett skolsystem som strävar efter att öka likvärdigheten. Att utreda betygssystemets utformning ingår dock inte i den här utredningens uppdrag. I avsnittet om likvärdighet kommer vi i stället att fokusera på vad i skolsystemet som påverkar elevers möjligheter till likvärdig utbildning.

Skillnader i kunskapsresultat ökar

Förutsättningarna för grundskoleelever att uppnå goda kunskapsresultat skiljer sig inte bara utifrån deras socioekonomiska bakgrund, utan också utifrån vilken skola de går i, och i vilken kommun den ligger. Det betyder att möjligheten att uppnå goda resultat för exempelvis en elev med lågutbildade föräldrar kan vara större om eleven går i X-skolan i X-kommunen än i Y-skolan i Y-kommunen.

Långtidsutredningen visar att resultatskillnaderna mellan olika skolor och kommuner har ökat sedan början av 1990-talet. Vilken skola en elev går i, och var den ligger, har alltså betydelse för elevers möjligheter att lyckas i skolan.⁷⁴

Ett sätt att mäta skillnaden mellan skolors resultat är att jämföra elevers meritvärden. När Skolverket gör detta finner de att skillnaden mellan de genomsnittliga meritvärdena vid högpresterande och lågpresterande skolor har ökat. År 2000 skilde det 40 poäng mellan hög- och lågpresterande skolor. År 2016 hade skillnaden ökat till cirka 65 poäng.⁷⁵

Den huvudsakliga orsaken till resultatskillnaderna mellan skolor är, enligt Långtidsutredningen, ökad skolsegregation och inte ökade kvalitetsskillnader mellan skolor. Men det finns tecken på att den specifika grundskolans betydelse för elevers resultat har ökat något under de senaste tio åren.⁷⁶

⁷³ Skolverket (2020): *Likvärdiga betyg och meritvärden Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*. Rapport 2020:7.

⁷⁴ Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

I gymnasieskolan har betydelsen av vilken skola eleven går i inte fått en ökad betydelse för betygsresultaten när man jämför elever med samma bakgrund. När Långtidsutredningen jämför betygsskillnader mellan gymnasieskolor kommer de fram till att det för elever med samma förutsättningar finns mycket små förändringar av mellan-skolvariationen i gymnasiebetygen. De ökade resultatskillnaderna mellan gymnasieskolor kan därmed nästan uteslutande förklaras av att elever med en bakgrund som ger starka förutsättningar att klara skolan i högre utsträckning går på samma skolor, och inte av ökade skillnader i skolkvalitet.

När det gäller resultatskillnader mellan olika kommuner, har även dessa ökat sedan 1990-talet. Men Långtidsutredningen konstaterar att de ökande skillnaderna tycks bero på en förändrad elevsammansättning i kommunerna. Detta innebär att kommuner med en hög andel elever med svaga förutsättningar uppvisar sämre kunskapsresultat än kommuner med en hög andel elever med starka förutsättningar. När Långtidsutredningen jämför resultatutvecklingen i kommuner med olika befolkningsstorlek, finner de dock att betygsskillnaderna mellan elever som går i skolor i storstäder och i skolor på landsbygden har ökat de senaste 20 åren. Dessa skillnader kan inte förklaras av en förändrad elevsammansättning.

Också Jan-Eric Gustafsson och Kajsa Yang Hansen, som har jämfört slutbetygens utveckling i årskurs 9 mellan 1998 och 2008, finner en betydande variation mellan olika kommuner. Positiv utveckling har framför allt skett i storstadskommuner och förortskommuner. Gustafsson och Hansens studie ger inga förklaringar till variationen mellan olika typer av kommuner, men författarna lyfter möjliga ingångar till fortsatt forskning. En sådan är om betygsökningarna i storstadsområdena är uttryck för sanna förändringar i kunskaper eller om de är uttryck för betygsinflation. Författarna pekar på att skolvalet i storstadsområdena medför ökad konkurrens mellan skolor, och att förändringarna möjligen kan tolkas som att betygsinflation är en viktig faktor.⁷⁷

⁷⁷ Hansson, Åse & Gustafsson, Jan-Eric (2011): Förändringar i kommunskillnader i grundskole-resultat mellan 1998 och 2008. I: *Pedagogisk Forskning i Sverige* årg. 16 nr 3 2011 ISSN 1401-6788.

Elever med olika bakgrundsförutsättningar går på olika skolor

Långtidsutredningen konstaterar att skolan under de senaste decennierna har blivit alltmer segregerad, såväl socialt som etniskt.⁷⁸ Det betyder att elever med liknande bakgrund allt oftare går på samma skola. Långtidsutredningen benämner detta fenomen som elevsortering, det vill säga att elever med olika bakgrundsförutsättningar *sorteras* till olika skolor.⁷⁹

När det gäller grundskolor, uttrycker Långtidsutredningen det som att sorteringen till skolor utifrån elevers förutsättningar fortsätter att öka, och har gjort så sedan slutet av 1980-talet. Sorteringen sker utifrån elevers migrationsbakgrund, föräldrars utbildningsnivå och familjeinkomst. Som exempel kom 2017, i grundskolor med få högutbildade föräldrar, endast en tredjedel av eleverna från hem med högutbildade föräldrar, medan andelen var 70 procent i skolor med många högutbildade föräldrar.⁸⁰

Enligt Långtidsutredningen är ökad boendesegregation den huvudsakliga orsaken till den ökade skolsegregationen i grundskolan. Det beror på att de flesta eleverna går i en skola nära hemmet. Men även skolvalet lyfts som en orsak. Sannolikheten för att elever med starkare förutsättningar går i en fristående skola är dubbelt så hög jämfört med sannolikheten bland elever med svagare förutsättningar. Ytterst få av skolorna med svaga elevförutsättningar är fristående.

Elevförutsättningarna skiljer sig också mellan skolor i olika delar av landet. Skolor med svaga förutsättningar finns både i storstadsområden och på landsbygd, med de allra svagaste i landsbygdskommuner. Skolor med de starkaste förutsättningarna ligger till största delen i storstäderna. Enligt Långtidsutredningen speglar denna fördelning i stort de socioekonomiska skillnaderna mellan stad och land i Sverige.

När det gäller elevsorteringen i gymnasieskolan konstaterar Långtidsutredningen att denna alltid har varit större än i grundskolan, eftersom elever vid övergången delas upp i olika utbildningsinriktningar och att denna uppdelning utgår från tidigare skolprestationer. Totalt sett har elevsorteringen inom gymnasieskolan ökat under de senaste decennierna. Till skillnad från i grundskolan finns inom de

⁷⁸ Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

⁷⁹ Jämförelsen avser den 10:e respektive den 90:e percentilen av alla skolor.

⁸⁰ Jämförelsen avser den 10:e respektive den 90:e percentilen av alla skolor.

högskoleförberedande programmen ingen tydlig sortering till fristående skolor utifrån elevers förutsättningar. Inom yrkesprogrammen är däremot elever med starka förutsättningar överrepresenterade i fristående skolor.

Skillnader i skolkvalitet ökar

Långtidsutredningen har också undersökt olika skolors kvalitet med hjälp av mervärdesmått. Skolans mervärde mäter hur mycket en skola förbättrar elevernas resultat efter att hänsyn har tagits till elevernas initiala förutsättningar och tidigare skolresultat. Måttet rymmer undervisningskvalitet, men också eventuella effekter av elevgruppens sammansättning. Om en skola har ett högt mervärde kan det alltså bero både på att undervisningen bedrivs av skickliga lärare och på att skolan har elever med goda förutsättningar.

Långtidsutredningen menar att om skolans verksamhet gynnas av att ha elever med goda bakgrundsförutsättningar, till exempel genom att arbetsmiljön förbättras, eller att det är lättare att rekrytera skickliga lärare, kommer även denna dimension att fångas av kvalitetsmåttet mervärde.⁸¹

Långtidsutredningens analyser visar på ett samband mellan elevernas bakgrundsförutsättningar och skolans kvalitet. Sambandet innebär att studiestarka elever oftare går på grundskolor med högre uppmätt kvalitet än studiesvaga elever. Dessa skillnader har ökat sedan 1990-talet.

Vidare är kvalitetsskillnaderna mellan kommunerna stora, och skolor i storstadskommuner har högre mervärde än skolor på landsbygden. Långtidsutredningen konstaterar att skillnaderna dessutom har tilltagit över tid, vilket har drivit isär skolresultaten mellan land och stad.

Sammantaget leder dessa kvalitetsskillnader till att det blir svårare för skolan att utjämna elevernas förutsättningar att nå goda kunskapsresultat.

⁸¹ Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

Ett exempel: Stockholmselever som pendlade fick bättre betyg – men inte de som bytte skola ofta

Sweco Eurofutures har på Stockholms stads uppdrag studerat hur elevers pendlingsmönster förändrats över tid och mellan årskurser.

Studien utgick från ett datamaterial bestående av 15 792 elever boende i Stockholms kommun, i tre kohorter, som avslutade sin skolgång våren 2009 respektive 2010 och 2011. Syftet var bland annat att undersöka hur elevpendlingen påverkade ur ett elevperspektiv, exempelvis genom att eleven nådde bättre resultat.⁸²

Som tabell 2.1 nedan visar, var det var vanligast att elever inte bytte skola om skolgången inte krävde det. Näst vanligast var att elever bytte skola en gång under hela skolgången och relativt få elever bytte skola två eller fler gånger.

Tabell 2.1 Antal skolbyten i Stockholm under hela skolgången

Antal "egna byten" som gjorts utan att skolgången kräver det

Startår	Totala antalet elever	Antal egna byten						
		0	1	2	3	4	5	6
1999/2000	5 573	3 681	1 406	348	111	24	3	0
2000/2001	5 303	3 575	1 347	272	84	23	2	0
2001/2002	4 916	3 348	1 193	309	61	4	0	1

Källa: Sweco Eurofutures (2012): *Elevströmmar i Stockholms grundskolor*. Delrapport 2.

De största elevströmmarna gick från vissa ytterstadsstadsdelar till innerstaden, medan innerstadseleverna inte pendlade i någon större omfattning. Främst var det tre kategorier av elever som pendlade: flickor, elever med utländsk bakgrund och elever med lågutbildade föräldrar.

I närstudier av tre ytterstadsområden där många elever pendlade, fann Sweco Eurofutures att pendlande elever i många fall hade bättre betyg (högre meritvärde) än de elever som stannade i området där de bodde. Elever som bytte skola oftare än när skolgången krävde det, nådde dock i genomsnitt lägre resultat. Tvärtom hade de elever som inte bytt skola annat än då skolgången så krävde, de bästa betygen.

⁸² Sweco Eurofutures (2012): *Elevströmmar i Stockholms grundskolor*. Delrapport 2.

Skolbyten påverkar alla i en skola – inte bara eleven som byter skola

När forskarna Gabriel Heller Sahlgren och Henrik Jordahl diskuterar effekterna av skolbyten, konstaterar de att mycket av forskningen på området är bristfällig eftersom den ofta bortser från kvaliteten på skolorna som eleverna byter till, och oftast nöjer sig med att analysera kortsiktiga effekter.⁸³

Detta går i linje med vad Utredningen om en mer likvärdig skola fann vid en genomgång av forskning för att försöka besvara frågan om hur skolbyten påverkar eleverna. Det är svårt att isolera effekten av skolbyten i sig från effekterna av eventuella kvalitetsskillnader mellan skolor och som kan påverka mellan vilka skolor byten sker. Men utredningen pekar på att det finns litteratur som tyder på att skolbyten är associerade med sämre skolresultat, åtminstone temporärt. Orsakssambanden mellan skolbyte och sämre resultat kan dock studierna inte påvisa.⁸⁴

En amerikansk studie som ofta refereras i sammanhanget fann att elever som byter skola över distriktsgränsen i genomsnitt får något bättre resultat. Byten *inom* distriktet, och flera skolbyten under samma skolår, får snarare negativa följder, åtminstone på kort sikt. De negativa följderna är generellt sett högre för elever som tillhör minoritetsgrupper och för elever med svag socioekonomisk bakgrund. Vidare fann studien att hög omsättning på elever kan störa kontinuiteten i undervisningen och därmed påverka alla i en skola, inte bara eleven som byter skola. Särskilt gäller detta om eleven anländer till skolan mitt i skolåret.⁸⁵

Elevers familjebakgrund har stor betydelse för betygsresultaten i grundskolan

I ett skolsystem som i hög utsträckning lyckas med det kompensatoriska uppdraget, förmår skolan stödja elever med sämre förutsättningar. Men i den svenska grundskolan har elevernas familjebakgrund stor betydelse för hur väl de lyckas med sina studier i grundskolan, och

⁸³ Heller Sahlgren, Gabriel & Jordahl, Henrik (2016): *Information – ett verktyg för bättre skolsystem*. SNS Förlag.

⁸⁴ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

⁸⁵ 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.

ser man till alla elever har betydelsen dessutom ökat under de senaste 20 åren. Både Långtidsutredningen och Skolverket kommer fram till denna slutsats när de undersöker så kallade syskonkorrelationer, det vill säga hur samvariationen mellan syskons skolresultat förändras över tid (enligt Långtidsutredningen kan familjebakgrunden förklara runt 50 procent av variationen i elevers resultat).⁸⁶ Eftersom syskon under sin uppväxt delar faktorer som kan påverka skolresultaten, kan en starkare samvariation tolkas som att familjebakgrunden har fått ökad betydelse. Detta kan i sin tur eventuellt hänföras till minskad likvärdighet i skolan.⁸⁷

Ökningen av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten beror, enligt Långtidsutredningen och Skolverket, framför allt på att andelen utlandsfödda elever har ökat och att en större andel av de utlandsfödda har invandrat efter skolstart. Utlandsfödda elever har under senare år fått svagare förutsättningar att nå goda skolresultat genom att invandringsåldern stigit och föräldrarnas socioekonomiska status försämrats. Familjebakgrundens betydelse för de svenskfödda eleverna har däremot varit relativt stabil under de senaste decennierna.

Det är föräldrarnas utbildningsnivå som har den största betydelsen för skolresultaten, men enligt Skolverket har den betydelsen inte ökat över tid. Däremot har föräldrarnas inkomst blivit viktigare.⁸⁸ Långtidsutredningen kommer å sin sida fram till att betydelsen av både föräldrars utbildning och inkomster har ökat sedan 1990-talet. I fråga om inkomster gäller detta mönster bara för ett relativt inkomstmått, det vill säga när man jämför föräldrars rangordnade inkomster utifrån olika grupper.⁸⁹

Även forskarna Jan-Eric Gustafsson och Kajsa Yang Hansen kom i en studie från 2018 fram till att sambandet mellan föräldrars utbildning och elevbetyg har ökat från början av 1990-talet till 2014. Forskarnas resultat gällde *både* elever med svensk och utländsk bakgrund. I studien undersöktes korrelationer mellan föräldrars utbildning och elevbetyg. Anledningen till att de, till skillnad från tidigare

⁸⁶ 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. Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

⁸⁷ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.
⁸⁸ 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.

⁸⁹ Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

studier, kommer fram till att föräldrars utbildning har fått större betydelse även för elever med svensk bakgrund, är bland annat att de i undersökningen delat in föräldrars utbildning i fler kategorier.⁹⁰

När det gäller gymnasieskolan konstaterar Långtidsutredningen att de senaste decenniernas reformer med höjda behörighetskrav har medfört att framför allt elever med svaga förutsättningar har fått begränsad tillgång till gymnasieskolans nationella program, att de tar längre tid på sig att fullfölja studierna och att många inte fullföljer alls. Allt fler lågpresterande elever går på introduktionsprogram, och i högre grad på yrkesprogram än på högskoleförberedande program. När det gäller betygen har familjebakgrunden fått ökad betydelse även i gymnasieskolan. Men detta beror på en förändrad elevsammansättning med en ökad andel elever födda utomlands. För svenskfödda elever har familjens betydelse inte förändrats.

Lärarkompetens fördelas inte kompensatoriskt

Ovanstående beskrivning visar att den svenska skolan är segregerad och att elevers möjligheter att uppnå goda studieresultat kan skilja sig åt beroende på vilken skola eleven går i, i vilken kommun skolan ligger och vem som är huvudman. En kompensatorisk resursfördelning är därför ett viktigt instrument för att öka likvärdigheten.

Både Skolverket⁹¹ och Skolinspektionen⁹² belyste under 2010-talet att kommuner inte i tillräcklig utsträckning fördelade resurser kompensatoriskt. Även 2015 års skolkommision bedömde att den kommunala resurstilldelningen inte var tillräckligt behovsstyrd.⁹³ Regeringen har därefter infört ett statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling där fördelningen sker utifrån ett socioekonomiskt index. Statsbidraget kan sökas av huvudmän för förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet.

⁹⁰ Gustafson, 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.

⁹¹ Skolverket (2009): *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Skolverket (2015): Skolverkets lägesbedömning 2015. Rapport nr 421.

⁹² Skolinspektionen (2014): *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2014:01.

⁹³ SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

Men, som tidigare nämnts, handlar det kompensatoriska uppdraget bara delvis om fördelning av ekonomiska resurser. Eftersom lärarna har en central roll för att skolan ska kunna erbjuda undervisning av hög kvalitet, är fördelning av lärarresurser ett viktigt verktyg för en skola med ett kompensatoriskt uppdrag. Att se till att erfarna lärare med hög kompetens undervisar elever med svaga förutsättningar är ett sätt att öka likvärdigheten.

När Långtidsutredningen analyserar fördelning av lärarresurser i grundskolan finner de att *lärartätheten* har legat relativt konstant i mediankommunen under de senaste 15 åren. Lärartätheten fördelas dessutom tydligt kompensatoriskt och är högre i skolor med svaga förutsättningar än i skolor med starka förutsättningar. Det finns alltså fler lärare i skolor där eleverna har sämre förutsättningar. Den kompensatoriska fördelningen av lärartätheten har också ökat över tid.⁹⁴

Däremot fördelas inte *lärarkompetensen* kompensatoriskt, det vill säga de mest kompetenta lärarna tenderar att arbeta vid de skolor som har de bästa elevförutsättningarna. Lärarkompetens mäts i Långtidsutredningens studier med ett sammanvägt mått som utgörs av lärarens behörighet (det vill säga pedagogisk högskoleexamen), utbildningsnivå och erfarenhet.⁹⁵ Här avses alltså inte en bedömning av lärarens undervisningsskicklighet.

De elever som har det största behovet av lärare med hög kompetens blir alltså undervisade av lärare med lägre kompetens och kortare erfarenhet. Detta kommer även forskarna Åse Hansson och Jan-Eric Gustafsson fram till i en artikel från 2016. De benämner fenomenet *pedagogisk segregation*.⁹⁶ Tendensen att de mer erfarna lärarna samlas i skolor med fler socioekonomiskt gynnade elever är gemensam för de flesta OECD-länder.⁹⁷

Vidare har lärarrörligheten ökat över tid, och är något högre på skolor med svaga förutsättningar, framför allt i storstadsområden. Hög lärarrörlighet kan innebära brist på kontinuitet för eleverna, vil-

⁹⁴ Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Hansson, Åse & Gustafsson, Jan-Eric (2016): Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv. I: *Pedagogisk Forskning i Sverige* årg. 21 nr 1–2 2016 ISSN 1401–6788.

⁹⁷ OECD (2022): *Mending the Education Divide. Getting Strong Teachers to the Schools that Need them most*. Talis.

ket kan få konsekvenser för såväl undervisningen som elevernas sociala miljö.⁹⁸

Det är också få huvudmän som genomför strategiska och långsiktiga insatser för att förstärka lärarresurser på skolor med utmaningar. När Skolinspektionen genomförde en granskning 2020 fann de att enbart hälften av huvudmännen hade riktat insatser till skolor med utmaningar. Exempelvis hade en tredjedel av huvudmännen riktat förstelärartjänster och kompetensutvecklingsinsatser till skolor med utmaningar.⁹⁹ Men Långtidsutredningen har inte kunnat finna något stöd för att lön systematiskt används för att locka lärare till utsatta skolor.¹⁰⁰

2.3.4 Elever i olika kommuner har inte likvärdig tillgång till utbildning inom komvux

Skollagens skrivningar om likvärdighet omfattar förstås även komvux. Också där gäller att elever ska ha lika tillgång till utbildning, att utbildningen ska uppväga elevers skilda förutsättningar. Till stor del ska likvärdigheten inom komvux uppnås genom att utbildningen utgår från individens behov och förutsättningar. I läroplanens avsnitt om en likvärdig utbildning finns följande formuleringar:

Vuxenutbildningen ska stödja de elever som under sin studietid har behov av att kombinera utbildning och arbete. Flexibilitet ska alltid eftersträvas när det gäller utbildningen och det kan handla om plats för utbildningens genomförande, tid, studietakt, studieform och sätt att lära.¹⁰¹

Trots dessa uttalade krav på individanpassning och flexibilitet brister likvärdigheten även inom komvux. Främst handlar det om att tillgången till utbildning inte är likvärdig oavsett var i landet individen får sin utbildning, men även om att utformningen av utbildningen skiljer sig åt.

⁹⁸ Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

⁹⁹ Skolinspektionen (2020): *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän*.

¹⁰⁰ Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

¹⁰¹ Förordningen om läroplan för vuxenutbildningen.

Trots rätten till komvux skiljer sig tillgången till utbildning åt över landet

Kommunerna är skyldiga att tillhandahålla komvux, och till stora delar är utbildningen inom komvux en rättighet för den individ som behöver den. Rätten gäller utbildning inom komvux i sfi, komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå¹⁰² samt komvux på både grundläggande och gymnasial nivå. På gymnasial nivå gäller rätten den utbildning som är behörighetsgivande till eftergymnasial utbildning, vilket innebär att rättigheten inte omfattar all yrkesutbildning. Därutöver ska kommunerna sträva efter att erbjuda komvux på gymnasial nivå som svarar mot efterfrågan och behov.¹⁰³ Se avsnitt 5.2.3 för en utvecklad redogörelse av rättigheten till komvux.

Skolinspektionens granskning av komvux på gymnasial nivå visar att elever erbjuds ett utbud av teoretiska kurser som i hög utsträckning motsvarar elevers behov av kurser för att komma vidare i studier eller arbetsliv.¹⁰⁴ När det gäller yrkesutbildning, som inte helt omfattas av rätten till komvux, är bilden en annan. Enligt Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola skiljer sig möjligheten att få en plats och kunna delta i utbildning markant mellan kommunerna när det gäller gymnasial yrkesutbildning. Dels är utbudet inte tillräckligt brett eftersom det i huvudsak är koncentrerat till vissa yrkesområden, dels bidrar urvalsreglerna till att vissa personer ställs utanför. Utredningen drar slutsatsen att likvärdigheten över landet vad gäller möjligheten att ta del av gymnasial yrkesutbildning därmed åsidosätts.¹⁰⁵

Alla elever har inte tillgång till den utbildning inom komvux som de behöver när de behöver den

I komvux handlar likvärdig tillgång till utbildning inte bara om ett brett utbud av utbildningar. Lika viktigt är att utbildningen utformas flexibelt så att den verkligen är tillgänglig vid den tidpunkt när eleven behöver den, och på det sätt som eleven behöver. Det kan handla om individanpassade arbetssätt för att möta efterfrågan. Vidare kan det

¹⁰² Den 2 juli 2023 byter komvux som särskild utbildning namn till komvux som anpassad utbildning.

¹⁰³ 20 kap. 11, 16 och 31 §§ skollagen.

¹⁰⁴ Skolinspektionen (2017): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. – Granskning av huvudmäns och rektors arbete för flexibilitet och individanpassning.*

¹⁰⁵ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

handla om individuellt anpassade studievägar, där en elev på kort tid kan fullfölja studierna.¹⁰⁶

Som tidigare nämnts ska utbildningen inom komvux bedrivas kontinuerligt under året. Syftet med kontinuiteten är att en elev inte ska hindras i sina studier utan kunna bedriva dem under hela året när eleven har behov av det. Ändå framgår av Skolinspektionens granskning av komvux på gymnasial nivå att det förekommer att kommunerna organiserar den skolförlagda undervisningen i terminer med kursstart två gånger om året. För en elev kan detta innebära att eleven får vänta i månader på att få påbörja sina studier. Det är också vanligt att den skolförlagda utbildningen genomförs med fast studietakt, vilket kan medföra att den antingen är för hög eller för låg för eleven. Med denna brist på flexibilitet hos den skolförlagda undervisningen riskerar utbildningen att ta längre tid än den hade behövt om den varit mer flexibel.¹⁰⁷

Bristen på flexibilitet i den skolförlagda undervisningen kan också innebära att elever som har behov av ett flexibelt upplägg är hänvisade till utbildning som bedrivs på distans, oavsett om den studieformen passar dem eller inte. Vissa kurser erbjuds också enbart på distans. Skolinspektionen pekar på att det finns en betydande risk att elever kanske inte ens påbörjar studierna eller att de riskerar att misslyckas med sina studier på distans, om det är det enda alternativet som erbjuds. Det beror på att distansundervisning kräver mycket av individen. Den är dessutom, enligt Skolinspektionen, mer standardiserad och mindre individanpassad än den skolförlagda utbildningen.¹⁰⁸ Här uppstår då paradoxen att ett flexibelt upplägg innebär mindre individanpassad undervisning, och att individanpassad undervisning sker i ett mindre flexibelt upplägg.

2.4 Förklaringar till skolans utmaningar

Sedan 1990-talet har den svenska skolan genomgått en lång rad reformer. Sammanfattningsvis präglades reformerna i början av 1990-talet av decentralisering, avreglering och ett ökat lokalt ansvar, medan

¹⁰⁶ Bjursell, Cecilia m.fl. (2015): *Kvalitetsarbete i vuxenutbildning*. En rapport från ENCELL (Nationellt Centrum för livslångt lärande). Rapport 1:2015.

¹⁰⁷ Skolinspektionen (2017): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. – Granskning av huvudmäns och rektors arbete för flexibilitet och individanpassning*.

¹⁰⁸ Ibid.

flera av reformerna från slutet av 1990-talet och framåt har inneburit starkare statlig styrning. I detta avsnitt beskriver utredningen kort vissa av reformerna, de systemsvagheter som det svenska skolsystemet har, och vad som förklarar skolans utmaningar.

2.4.1 1990-talets reformer kan ha bidragit till de fallande kunskapsresultaten

I och med kommunaliseringen 1991 fick kommunerna ökat ansvar för skolan.¹⁰⁹ Ungefär samtidigt genomfördes en rad genomgripande skolreformer som gällde såväl innehåll och kunskapssyn, som struktur och styrning. På många sätt förändrade dessa reformer svensk skola i grunden. I bilaga 3 beskriver utredningen reformerna mer utförligt.

Bland de reformer som gällde kunskapssyn och innehåll kan nämnas nya läroplaner, ett nytt betygssystem och en reformerad lärarutbildning. När det gäller struktur och styrning är den reformerade och utbyggda gymnasieskolan en betydelsefull reform, liksom friskolereformen och skolvalsreformen.

Vilken betydelse har då 1990-talets skolreformer haft för utvecklingen i den svenska skolan? Den frågan är inte lätt att besvara, bland annat för att det handlar om flera reformer som införts under en följd av år. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) pekar i en rapport på en rad anledningar till att effekterna av de olika reformerna är svåra att särskilja. Däribland kan nämnas att varje delreform påverkade hela landet samtidigt. Detta gör att det är svårt att uttala sig om vad som skulle hänt med svensk skola om reformerna inte genomförts. Dessutom, menar IFAU, är det svårt att särskilja reformernas effekter från övergripande trender i samhället som också kan ha påverkat resultaten i skolan men som inte har med reformerna att göra.¹¹⁰

Något som går att uttala sig om är det nya skollandskap som växt fram som ett resultat av friskolereformen och skolvalsreformen. Antalet skolor och huvudmän har ökat, och många av de nya skolorna är små. En skolmarknad har utvecklats, där skolor marknadsför sig gentemot elever och föräldrar.

¹⁰⁹ Holmlund, Helena m.fl. (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2014:25.

¹¹⁰ Ibid.

När det gäller reformernas inverkan på själva skolresultaten är det svårare att utläsa vilka effekter reformerna har haft. I sin rapport drar IFAU slutsatsen att resultatnedgången i den svenska skolan påbörjades redan före skolreformerna, men att det inte går att utesluta att reformerna påverkat den fortsatta utvecklingen. Även om införandet av 1990-talets skolreformer inte verkar ha påbörjat kunskapsfallet i svensk skola, kan de ha förstärkt (eller bromsat) en redan pågående trend. Det går inte heller att utesluta att kunskapsförsämringarna beror på omvärldsfaktorer utanför skolan.¹¹¹ Forskarna Jan-Eric Gustafsson, Sverker Sörlin och Jonas Vlachos har därefter ifrågasatt IFAU:s slutsats att de svenska grundskoleresultaten började falla före 1990-talet. De menar att IFAU inte har tagit hänsyn till vissa faktorer, bland annat att resultat på ordprov kan bero på ökad svårighetsgrad. Forskarna fastställer i stället tidpunkten för resultatförsämringarna i skolan till en bit in på 1990-talet vad gäller läsprestationerna och tidigt under 2000-talet vad gäller matematikprestationerna.¹¹²

Även Utredningen om skolans kommunalisering har uttalat sig om reformernas påverkan på skolan. Utredningen sätter de fallande studieresultaten i samband med kommunaliseringen, och pekar bland annat ut bristande implementering och för lite stöd från staten som orsaker till att kommunaliseringen inte föll väl ut.¹¹³

Också 2015 års skolkommision gjorde bedömningen att utformningen och genomförandet av 1990-talets decentralisering och avreglering på skolområdet var en orsak till de fallande kunskapsresultaten. Enligt Skolkommisionen har staten 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.¹¹⁴

Från slutet av 1990-talet har sedan flera reformer inneburit att staten åter förstärkt sitt ansvarstagande för skolan. Några sådana exempel är krav på lärarlegitimation, nya läroplansreformer och en ny betygsskala, liksom flera stora satsningar på kompetensutveckling för lärare, rektorer och annan skolpersonal. Staten har även reformerat lärarutbildningen. Dessa reformer beskrivs i bilaga 3.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Gustafsson, Jan-Eric, Sörlin, Sverker & Vlachos, Jonas (2016): *Policyidéer för svensk skola*. SNS Förlag.

¹¹³ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

¹¹⁴ SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

2.4.2 Skolsystemet innehåller systemsvagheter

I dag är ansvaret för skolan delat mellan stat och kommun. Kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor, liksom komvux, lyder under de lagar och förordningar som riksdag och regering utfärdar. Det är riksdag och regering som beslutar om läroplaner, betyg och skolväsendets anordnande i stort. Staten ger vidare vissa ekonomiska medel, har stora myndigheter inom skolområdet för styrning, information, uppföljning och tillsyn samt ansvarar för lärarutbildning.

När det gäller kommunernas roll för skolan är denna tudelad. I rollen som huvudman ansvarar de, liksom de enskilda huvudmännen, för att genomföra utbildningen i enlighet med skollagen och andra bestämmelser. I fallet med komvux finns inga enskilda huvudmän. Där är det kommuner, och i vissa fall regioner, som är huvudmän. Däremot är det vanligt att komvux genomförs av enskilda utbildningsanordnare på entreprenad med ett bibehållet kommunalt huvudmannaskap.

Men kommunerna är inte bara huvudmän som driver skola och komvux, de är också elevernas hemkommuner. I rollen som hemkommun ingår att ytterst ansvara för att de barn, unga och vuxna som bor i kommunen erbjuds utbildning.

Man skulle kunna säga att kommunerna i rollen som hemkommun har ett medborgerligt ansvar för människorna som är bosatta i kommunen. Kostnader, utbud, kvalitet med mera kan också vara centrala frågor för fler än för dem som för tillfället är elever i skolor och verksamheter inom komvux. Till exempel kan arbetsgivare i kommunen ha intresse av gymnasieskolans och komvux roll för kompetensförsörjningen.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun aktualiserar därmed frågor om vilka beslut om skolan som bör fattas centralt, lokalt eller i enskilda familjer. IFAU menar att denna diskussion bör föras mot bakgrund av att vissa typer av beslut sannolikt fattas bättre nära eleven och lokalt, samtidigt som det finns tydliga argument för att övergripande systembeslut och beslut om utformning av institutioner som sätter spelreglerna för skolväsendet och de enskilda aktörerna bäst fattas på nationell nivå (se vidare avsnitt 3.1.5).¹¹⁵

I kommande avsnitt relaterar utredningen skolans utmaningar till problem som bottnar i det delade ansvarstagandet för skolan. Först

¹¹⁵ Holmlund, Helena m.fl. (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2014:25.

går vi igenom den bild av skolsystemet som OECD och 2015 års skolkommission presenterade i mitten av 2010-talet. Därefter kompletterar vi den bilden med några utmaningar som är specifika för komvux.

2.4.3 OECD och 2015 års skolkommission identifierade systemsvagheter samt föreslog en sammanhållen reformstrategi för att förbättra kunskapsresultaten

Som svar på Sveriges vikande resultat i framför allt Pisa 2012, bjöd regeringen in OECD för att utvärdera utbildningens kvalitet i det svenska skolsystemet, med fokus på grundskolan. Utvärderingen skulle bland annat identifiera huvudorsakerna till de vikande elevresultaten, och belysa områden där man med policyförändringar och implementering skulle kunna åstadkomma ännu mer med de reformer som redan satts i gång.¹¹⁶

År 2015 publicerade OECD en rapport som dels ger en översikt av det svenska skolsystemets styrkor och utmaningar, dels kommer med rekommendationer.

Bland styrkorna anges bland annat att det svenska systemet betonar inkludering och är relativt likvärdigt, och att det har en lång tradition av att stödja elever med ogynnsamma förutsättningar. Som styrkor lyfter också OECD den samsyn som finns om behovet av förbättringar i skolsystemet, och det breda stöd som reformerna ofta får från såväl skolprofessionerna som politikerna.

OECD identifierade också en rad utmaningar som bland annat rörde ansvarsfördelningen i skolsystemet. Huvuddragen i dessa beskrivs i avsnitten som följer. Vidare rekommenderade OECD Sverige att genomföra en omfattande utbildningsreform för att höja kunskapsresultaten. Några viktiga delar i denna presenteras i avsnitt 2.5.4.

2015 års skolkommission hade till uppdrag att lämna förslag som syftade till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och ökad likvärdighet i skolan. Förslagen skulle bland annat utgå från OECD:s rekommendationer. Åren 2016 och 2017 publicerade Skolkommissionen två betänkanden. Liksom OECD bedömer Skolkommissionen att det svenska skolsystemet har inbyggda svagheter. Utredningen redogör för huvuddragen i Skolkommissionens bedömningar i avsnitten som följer.

¹¹⁶ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*.

För att åtgärda skolans systemsvagheter föreslog Skolkommisionen en sammanhållen reformstrategi för att förbättra förutsättningarna för elevernas lärande. Utredningen beskriver några av förslagen i avsnitt 2.5.4.

Det finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen

OECD konstaterar att Sverige under 1990-talet gick från att vara ett av de mest centraliserade skolsystemen till att vara ett av de mest decentraliserade. En stor del av ansvaret för utbildning överfördes då från staten till kommuner och enskilda huvudmän. Ansvaret för att ge elever god och jämlik utbildning delas nu mellan dessa tre aktörer.¹¹⁷

Denna rollfördelning är inte oproblematisk, enligt OECD, som menar att det finns oklarheter på flera nivåer i styrkedjan. En sådan oklarhet gäller ansvarsfördelningen mellan staten och den lokala nivån. Trots att kommunen har fullt ansvar för att uppfylla de mål och prioriteringar som ställs upp av staten, är detta inte tydligt för alla som arbetar på den lokala nivån. Det faktum att staten under senare år har initierat tydligare styrning, större kontroll och mer stöd, kan ha bidragit till uppfattningen att det är staten som har det slutgiltiga ansvaret för måloppfyllelsen i skolorna.

OECD:s slutsats är att det råder obalans mellan den utökade lokala autonomi och möjligheterna till ansvarsutkrävande.

Även 2015 års skolkommision bedömer att ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen är problematisk. Bland de systemsvagheter Skolkommisionen identifierar finns följande:

- bristande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän
- oklara ansvarsförhållanden
- brister i resursfördelning
- brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbetet
- otillräcklig kompetensförsörjning
- otillräckliga förutsättningar till professionsutveckling
- splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan.¹¹⁸

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

Enligt Skolkommissionen behövs en högre grad av samling runt skolans uppdrag inte endast på nationell nivå utan även på regional och lokal nivå.

Resursfördelningen främjar inte likvärdighet i tillräckligt stor utsträckning

OECD bedömer att det svenska skolsystemet är likvärdigt i jämförelse med andra OECD-länder. I internationell jämförelse fördelar Sverige också mycket medel till utbildning. Men enligt OECD kan oklara resursfördelningsstrategier förhindra framsteg när det gäller likvärdighet och kvalitet. Bland annat beror det på att kapaciteten för att såväl fördela som använda resurser varierar stort mellan kommunerna. Dessutom tycks resurserna inte nå missgynnade elever, eller elever som har de största behoven. De riktade statsbidragen har, enligt OECD, inte haft avsedd effekt, eftersom de huvudmän som har de största behoven inte har tillräcklig kapacitet för att ansöka om dem.¹¹⁹

Även 2015 års skolkommision bedömer att nuvarande system för finansiering av skolan är bristfälligt. Enligt Skolkommissionens delbetänkande ger systemet inte varje huvudman tydliga utgångspunkter för att kunna avsätta de resurser som krävs för att nå de nationella målen och kraven för skolan. Inte heller garanterar systemet att resursfördelningen till specifika skolenheter inom respektive huvudman sker på ett likvärdigt sätt med utgångspunkt från bland annat socioekonomiska faktorer. Skolkommissionen drar slutsatsen att den svenska skolan behöver ett nationellt och sammanhållet system för fördelning av resurser med en starkare fördelningsprofil och med färre tidsbegränsade riktade statsbidrag.¹²⁰

I sitt slutbetänkande lämnar kommissionen flera förslag och bedömningar som syftar till ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering. Bland annat föreslår kommissionen att regeringen ska utreda förutsättningarna för ett sektorsbidrag till skolan.¹²¹

¹¹⁹ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*.

¹²⁰ SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

¹²¹ SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

Förutsättningarna är ogynnsamma för att attrahera, behålla och utveckla lärare och rektorer

OECD konstaterar att en av de viktigaste framgångsfaktorerna för utbildning av hög kvalitet är att attrahera, behålla och utveckla skickliga lärare.¹²² Även Skolkommissionen slår fast att en grundläggande förutsättning för att kunna erbjuda Sveriges elever en undervisning av god kvalitet är att det finns kompetenta lärare.¹²³ Båda framhåller att detta inte minst gäller i ljuset av förväntad lärarbrist. Såväl OECD som Skolkommissionen bedömer att det svenska systemet inte i tillräcklig utsträckning ger förutsättningar för skolans kompetensförsörjning.

Läraryrket har låg status och erbjuder inte tillräckliga utvecklingsmöjligheter

De flesta av de svenska lärarna är visserligen nöjda med sitt arbete, men de anser också att yrket har låg status, vilket OECD-undersökningen Talis 2013 visade.¹²⁴ I sin utvärdering av det svenska skolsystemet sätter OECD detta i samband med bland annat lärarnas löneutveckling, som släpar efter i jämförelse med andra yrkesgrupper. Vidare pekar OECD på att svenska lärare har hög arbetsbelastning trots att de undervisar färre timmar per vecka jämfört med lärare i andra OECD-länder. Många arbetsuppgifter har också tillkommit för de svenska lärarna, vilket medfört att de ägnar mycket tid åt dokumentation, administration, föräldrakontakter och frågor som rör elevernas studiesociala situation. OECD kommenterar att dessa förhållanden kan ha bidragit till det relativt låga söktrycket till lärarutbildningarna.¹²⁵

Dessutom menar OECD att det saknas tillräckliga karriärvägar för lärare, liksom förutsättningar för högkvalitativ professionsutveckling. Bland annat får lärare sällan eller aldrig återkoppling på sin undervisning, och det är alltför ovanligt att nya lärare får ta del av introduktion och mentorskap.

¹²² OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*.

¹²³ SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

¹²⁴ Skolverket (2014): *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*. Rapport 408.

¹²⁵ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*.

I sin beskrivning av det svenska skolsystemets svagheter tecknar 2015 års skolkommision en bild av förutsättningarna för lärarna som till stora delar överensstämmer med OECD:s bild.¹²⁶ I slutbetänkandet slår Skolkommisionen fast att kompetensförsörjning till skolväsendet, lärares och skolledares professionella utveckling och kärnuppgifterna undervisning och pedagogiskt ledarskap är viktiga delar i en reformagenda för skolan.¹²⁷

Vidare konstaterar Skolkommisionen att en förstärkning behöver ske av skolans vetenskapliga grund. Samverkan mellan lärosäten och skolans verksamhet, och mellan lärarutbildning och forskning, är av stor vikt. Det behövs, enligt kommissionen satsningar på att stärka den generella forskningskapaciteten och på stöd för uppbyggnad av praktisknära forskning.¹²⁸

Rektorerna saknar utrymme för det pedagogiska ledarskapet

När det gäller rektorer lyfter OECD fram de svenska rektorernas breda roll och omfattande ansvar som ett problem. Svenska rektorer är såväl kommunala tjänstepersoner som pedagogiska ledare och chefer för lärare och annan personal. I deras övergripande ansvar ingår skolenhetens interna organisation, verksamhetens målluppfyllelse och att säkerställa undervisningens kvalitet. Vidare har rektorerna ansvar för sin skolenhet vad gäller budget, personal, arbetsorganisation, arbetsmiljö, utveckling av utbildningen och systematiskt kvalitetsarbete.¹²⁹

OECD pekar på att de svenska rektorernas stora arbetsbelastning begränsar deras tid för det pedagogiska ledarskapet. Rektorernas utrymme för det pedagogiska ledarskapet prioriteras inte heller alltid av huvudmännen, vilket bör uppmärksammas i utvecklingen av skolväsendet. I sina slutsatser pekar OECD ut den höga arbetsbelastningen, tillsammans med en oklar rollfördelning mellan rektor och huvudman, som bidragande orsaker till stor omsättning på rektorer.

¹²⁶ SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

¹²⁷ SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*.

Också 2015 års skolkommision betonar rektorernas omfattande ansvar, och framhåller vikten av att skolan organiseras på så sätt att rektorn kan prioritera det pedagogiska ledarskapet och vara ett stöd för lärarna.¹³⁰

Lärare och rektorer behöver förutsättningar för att utvecklas genom hela yrkeslivet

Både OECD och Skolkommisionen framhåller vikten av att satsa på att bygga upp lärarprofessionen på ett systematiskt och långsiktigt sätt. Svenska satsningar på kompetensutveckling och karriärsteg, såsom Matematiklyftet, Läslyftet och karriärstegsreformen, lyfts av båda fram som steg i rätt riktning. Men de är också eniga om att dessa och liknande satsningar behöver byggas in i en sammanhållen strategi.¹³¹

OECD och Skolkommisionen slår även fast att möjligheten till kompetensutveckling för skolans personal i dag skiljer sig åt mellan olika huvudmän. I hög grad beror detta på att det finns strukturella skillnader mellan huvudmän, och att kapaciteten för att erbjuda lärare och rektorer professionsutveckling varierar stort. Bland annat är det en fråga om storlek. Stora kommuner har ofta tillräckliga resurser för att investera i professionsutvecklande insatser, medan många små kommuner saknar detta. Små kommunala huvudmän och enskilda huvudmän tar dessutom mer sällan del av de statliga bidragen. Men OECD påpekar att huvudmän också prioriterar olika, eftersom det är upp till huvudmannen att ta beslut om att prioritera kompetensutveckling.¹³²

Skolkommisionen drar slutsatsen att huvudmännens olika nyttjande av de statliga satsningarna i förlängningen innebär att eleverna får olika förutsättningar beroende på var i landet de bor och vilken skola de går i. Detta riskerar att ge negativa konsekvenser för skolans likvärdighet.¹³³

¹³⁰ SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

¹³¹ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*. SOU 2016:38. *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

¹³² OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*.

¹³³ SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

Vissa aspekter av utmaningarna är specifika för komvux

Flera av de utmaningar som identifieras av OECD och 2015 års skolkommission gäller också komvux, till exempel utmaningar med ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, med finansiering och resursfördelning samt med att skapa förutsättningar för att attrahera, behålla och utveckla lärare. I vissa fall finns aspekter av dessa utmaningar som är specifika för komvux. Några av dem redogör utredningen för nedan.

Komvux förväntas lösa problem på flera politikområden – och reformtakten är hög

När det gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är en viktig fråga att komvux är en skolform som väcker stort politiskt intresse, inte bara för utbildningspolitiken, utan i stor utsträckning också för arbetsmarknads- och integrationspolitiken. Att det finns utbildning inom komvux är centralt när näringslivet saknar kompetens, när arbetslösheten stiger och när det kommer många nyanlända till Sverige. Kort sagt är förväntningarna höga på att komvux ska bidra till att lösa olika samhällsproblem.

Dessa höga förväntningar medför att det har genomförts en rad stora reformer som gäller komvux under det senaste decenniet. När de politiska reformerna ska förverkligas krävs det att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun fungerar. Till exempel ställer den höga reformtakten krav på att kommunerna har kapacitet att ta emot och implementera reformerna. För många kommuner är det en utmaning att på kort tid ställa om till nya regler. De många reformerna kan också upplevas som fragmentariska och sakna helhetssyn.¹³⁴ Dessutom kan målkonflikter uppstå mellan utbildningspolitiken och arbetsmarknadspolitik.

En central reform från senare år är den utökade rätten till komvux, som har gett kommunerna en starkare skyldighet att erbjuda komvux på gymnasial nivå. Reformen infördes bland annat för att regeringen ville stärka individers möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden och samtidigt möta samhällets efterfrågan på kvalificerad

¹³⁴ Skolverket (2021): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2021*. Skolverket (2022): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2022 – En lägesbild av utvecklingen inom komvux*.

arbetskraft (se vidare bilaga 3).¹³⁵ Men när Skolverket utvärderade implementeringen av reformen uppgav endast 20 procent av kommunernas ansvariga för komvux att de tilldelats ökade medel som följd av reformen. Detta trots att anslaget, enligt budgetpropositionen för 2017, ökats med 534 miljoner kronor med anledning av den utökade rätten till komvux. Skolverkets utvärdering visade också att huvudmännen genomfört få egna implementeringsinsatser, till exempel genom att informera kommuninvånarna om den utökade rätten till komvux.¹³⁶

Statsbidragsproblematiken är påtaglig inom komvux

Statsbidragsproblematiken är ett annat exempel på utmaningen med ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Vi har tidigare i kapitlet beskrivit att både OECD och 2015 års skolkommision menar att systemet med de många riktade statsbidragen inte är tillräckligt ändamålsenligt för resursfördelningen till skolan. Inom komvux är statsbidragsproblematiken påtaglig.

Under senare år har diskussionen till stor del gällt satsningen på regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux). Sedan 2017 kan kommuner söka statsbidrag för regionalt yrkesvux. För att söka statsbidraget finns krav på samverkan med andra kommuner och om kommunal medfinansiering. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har återkommande kritiserat statsbidragets utformning. SKR menar att systemet behöver bli mer flexibelt så att kommunerna kan använda medlen mer ändamålsenligt och fler kan utbildas. Enligt SKR bidrar dagens statsbidragskonstruktion, där villkoren dessutom ändrats flera gånger sedan statsbidragens införande, till ryckighet, och till att kommunerna inte får tillräckliga planeringsförutsättningar.¹³⁷

¹³⁵ Prop. 2016/17:5 Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux.

¹³⁶ Skolverket (2019): *Utvärdering av den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå*. En implementeringsstudie.

¹³⁷ Sveriges Kommuner och Regioner (2022): *Snåriga statsbidrag gör att färre får utbilda sig*. Webbartikel på

<https://skr.se/skr/tjanster/pressrum/nyheter/nyhetsarkiv/snarigastatsbidraggorattfarrefarutbildasig.62384.html> (hämtad 2022-06-03).

Entreprenadsituationen ställer krav på huvudmännens styrning och uppföljning

Utmaningar med ansvarsfördelningen uppstår också när kommuner väljer att lägga ut utbildning på entreprenad. Som vi har nämnt i kapitlet, behåller kommunen då fortsatt huvudmannaskapet medan själva utbildningen utförs av en enskild utbildningsanordnare. För att utbildningen ska hålla hög kvalitet och vara likvärdig krävs tydlig styrning och uppföljning av kommunerna. Men Komvuxutredningen finner att vissa kommuner inte har en klar uppfattning om att huvudmannaskapet ligger kvar hos dem. I stället uppfattar dessa huvudmän att de även lagt över delar av huvudmannansvaret på den enskilda utbildningsanordnaren.¹³⁸ Också Skolinspektionen har konstaterat att det finns behov av att stärka uppföljningen av utbildning på entreprenad.¹³⁹

Centralt för att eleven ska få en utbildning av hög kvalitet när komvux läggs ut på entreprenad, är att avtalen mellan en huvudman och en enskild utbildningsanordnare utformas på ett sätt så att de stödjer detta. Ändå finner Skolinspektionen i flera granskningar att avtalen ofta brister i detta avseende. Bland annat är det inte ovanligt att de är för allmänt hållna för att ge huvudmännen stöd för styrning och uppföljning av utbildningen.¹⁴⁰ Ett annat problem är att upphandlingarna ofta överklagas, vilket leder till långdragna processer som medför att utbildningen inte kan starta enligt plan. Följden kan då bli att eleven inte har tillgång till utbildningen vid den tidpunkt när eleven behöver den. Entreprenadsituationen blir då en likvärdighetsfråga.¹⁴¹

Förutsättningarna för att utvecklas som lärare inom komvux behöver förbättras

De utmaningar som OECD och 2015 års skolkommission identifierar när det gäller att attrahera, behålla och utveckla skickliga lärare, är också aktuella för komvux.

¹³⁸ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

¹³⁹ Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2018:6993.

¹⁴⁰ Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2018:6993. Skolinspektionen (2015): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:02*.

¹⁴¹ Fejes, Andreas m.fl. (2021): *Komvux som marknad*. I: Fejes, Andreas, Muhrman, Karolina & Nyström, Sofia (red.). *Om vuxenutbildning och vuxnas studier – en grundbok*.

Flera utredningar och rapporter pekar på att utbudet av kompetensutveckling som är relevant för undervisning inom just komvux är begränsat.¹⁴² Trots att förutsättningarna för undervisning inom komvux på flera sätt skiljer sig åt från undervisning i skolformer som riktar sig till barn och unga, är lärarna inom komvux ofta hänvisade till generell kompetensutveckling. Behovet av komvuxspecifik kompetensutveckling är särskilt stort, enligt Komvuxutredningen, eftersom det inte finns lärarutbildning med inriktning mot vuxnas lärande. Att lärarutbildningarna i låg utsträckning förbereder blivande lärare för undervisning inom komvux bekräftas av rapporter från såväl Universitetskanslersämbetet (UKÄ) som forskare.¹⁴³ Detta utvecklar vi i kapitel 7.

Under senare år har komvux inkluderats i vissa statliga satsningar, såsom de nationella skolutvecklingsprogrammen och ett kommande professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. När det gäller andra reformer med syftet att stärka läraryrkets attraktivitet har regeringen inte prioriterat att inkludera lärare inom komvux. Det gäller till exempel Lärarlönelyftet och statsbidraget för anställning av lärarassistenter.

2.4.4 Huvudmäns och skolors olika kapacitet och förutsättningar leder till en olikvärdig skola

Som tidigare beskrivits står det svenska skolväsendet inför stora utmaningar när det gäller de sviktande kunskapsresultaten i grund- och gymnasieskolan, kvalitetsbristerna inom komvux samt den bristande likvärdigheten. Huvudmän och skolor har olika kapacitet att möta dessa utmaningar.

¹⁴² Skolinspektionen (2022): *Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning*. SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

¹⁴³ Universitetskanslersämbetet (2021): *Hur förbereder lärarutbildningarna för arbete i den kommunala vuxenutbildningen?* Redovisning av ett regeringsuppdrag. Fejes, Andreas (2019): *Redo för komvux? Hur förbereder ämnesläraiprogrammen och yrkesläraiprogrammen studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning?* Studier av vuxenutbildning och folkbildning, Nr 10. Linköpings universitet.

Många skolor och huvudmän saknar kapacitet för att främja utveckling och stärka likvärdigheten

Av ovanstående avsnitt framgår att såväl OECD som 2015 års skolkommission ifrågasätter om huvudmännen har tillräcklig kapacitet för exempelvis resursfördelning, att följa upp och analysera kunskapsresultat samt att erbjuda lärare och rektorer kompetensutveckling som utvecklar yrkesskickligheten. Dessutom ser den faktiska tillgången till utbildning inom komvux olika ut i olika kommuner.

Också Skolverket och Skolinspektionen har återkommande konstaterat att huvudmännen har varierande kapacitet att främja utveckling och stärka likvärdigheten. Enligt myndigheterna förmår många huvudmän inte fullt ut att följa upp, analysera och åtgärda brister i sin skolverksamhet. Detta leder till försämrade förutsättningar för en undervisning med god kvalitet, något som är avgörande för att eleverna ska kunna utvecklas mot de nationella målen.¹⁴⁴

Exempel på huvudmäns bristande kapacitet finns i Skolinspektionens granskning av grundskolor som under en period på tio år har haft en hög andel elever som inte nått godkända betyg i alla ämnen. Granskningen visar att det är ovanligt att huvudmannen genomför kraftfulla insatser baserade på en tydlig problembild för att vända långvarigt låga resultat. I stället läggs ansvaret för skolans utveckling ofta på rektorn. En av tre granskade huvudmän har inte alls genomfört sådana riktade insatser.¹⁴⁵

Ett annat exempel på huvudmäns olika kapacitet ger skolchefer uttryck för i skolmyndigheternas gemensamma dialogkonferenser med skolchefer. Enligt en rapport från Specialpedagogiska skolmyndigheten anser många skolchefer att förutsättningarna skiljer sig åt, både inom och mellan kommuner, när det gäller resurser för att anpassa lokaler för trygghet och lärande samt att kunna sätta in det stöd som behövs till eleverna. Tillsammans leder dessa resursbrister till begränsningar i förutsättningarna att skapa tillgängliga lärmiljöer, utveckla barn och elevers lärande i trygga lärmiljöer samt att ge stöd till elever som behöver det.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1.

¹⁴⁵ Skolinspektionen (2021): *Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen*. Kvalitetsgranskning.

¹⁴⁶ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2019): *Skolchefers syn på möjligheter till likvärdig utbildning. Sammanfattning av dokumentation från Skolchefsdialoger våren 2019*.

Storlek och läge skapar olika förutsättningar

Men olika kapacitet beror inte bara på varierande förmåga att främja utveckling och stärka likvärdigheten, utan också på olika förutsättningar. Det gäller kommuner, både i rollen som hemkommun och som huvudman, enskilda huvudmän och skolenheter.

En faktor som är viktig för variation i kapacitet är storlek. En annan är läge. Förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika typer av regioner, mellan glesbygd och stad samt mellan förort och innerstad. Enligt Kommunitutredningen, som har haft regeringens uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar, bidrar demografisk utveckling och urbanisering till att skillnaderna mellan kommuner blir större: befolkningen i de största kommunerna ökar kraftigt samtidigt som den minskar i de minsta kommunerna.¹⁴⁷ På landsbygden bidrar gleshet och långa avstånd till större städer och arbetsmarknadsområden, till att ytterligare förstärka skillnader mellan kommuner.

Stora kommuner har större ekonomi och stora huvudmän och skolor har fler elever och därmed mer resurser. Men även små kommuner behöver ha beredskap för att hantera utmaningarna med ansvaret att tillhandahålla ett utbud av utbildning för kommunens invånare. Ju mindre kommunen är desto större blir den utmaningen. Ett exempel kan tas från komvux, där det är en större utmaning för små kommuner att lägga ut utbildningen på entreprenad. Dels saknas ofta resurser för att upphandla och följa upp utbildningen, dels kan det vara svårt att få enskilda utbildningsanordnare att lämna anbud när relevantet är litet.¹⁴⁸

Som framgår av avsnittet om likvärdighet (avsnitt 2.3.3), skiljer sig också elevförutsättningarna åt mellan skolor i olika delar av landet. Skolor med svaga förutsättningar finns både i storstadsområden och på landsbygd, men de allra svagaste i landsbygdskommuner. Skolor med de starkaste förutsättningarna ligger till största delen i storstäderna.¹⁴⁹

Gleshet kan också påverka skolenheters och mindre huvudmäns kapacitet att erbjuda en undervisning av hög kvalitet. Mindre huvudmän kan behöva klara allt själva. De saknar möjligheter att samverka

¹⁴⁷ SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

¹⁴⁸ Skolverket (2019): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildningen 2019*.

¹⁴⁹ Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

om bemanning och andra resurser samt om skolutveckling. De har också sämre stödsystem och kan i mindre utsträckning få hjälp med exempelvis uppföljning och utvärdering. Dessutom kan mindre huvudmän ha svårare att få tillgång till kompetens och expertis inom exempelvis personal- och ekonomiadministration. Inte sällan står lärare hos små huvudmän ensamma i sina ämnen. Det är till exempel inte ovanligt att lärare inom komvux saknar ämneskollegor att samarbeta med.

Men skolenheter kan också stå ensamma i relation till sin huvudman. Skolforskarna Maria Jarl, Ulf Blossing och Klas Andersson har påvisat att icke framgångsrika skolor lämnas ensamma med sina problem och att stöttande strukturer saknas. Det kan handla om omfattande decentralisering hos huvudmannen, där samverkan mellan skolor motverkas av att de konkurrerar om eleverna.¹⁵⁰

Ytterst är variationen i förutsättningar en likvärdighetsfråga där man kan fråga sig hur huvudmän och skolor med så skiftande förutsättningar kan ha kapacitet att erbjuda elever en utbildning med likvärdig kvalitet.

Kompetensförsörjningen är en stor framtidsutmaning

Eftersom mötet mellan lärare och elev är avgörande för kvaliteten i undervisningen, och för lärandet, är skolans viktigaste resurs dess personal. Kompetensförsörjningen till skolan är därför en central fråga för en skola av hög kvalitet. Den är också ett tydligt exempel på huvudmäns och skolors olika förutsättningar för att möta de utmaningar de ställs inför.

Andelen barn och unga väntas minska framöver

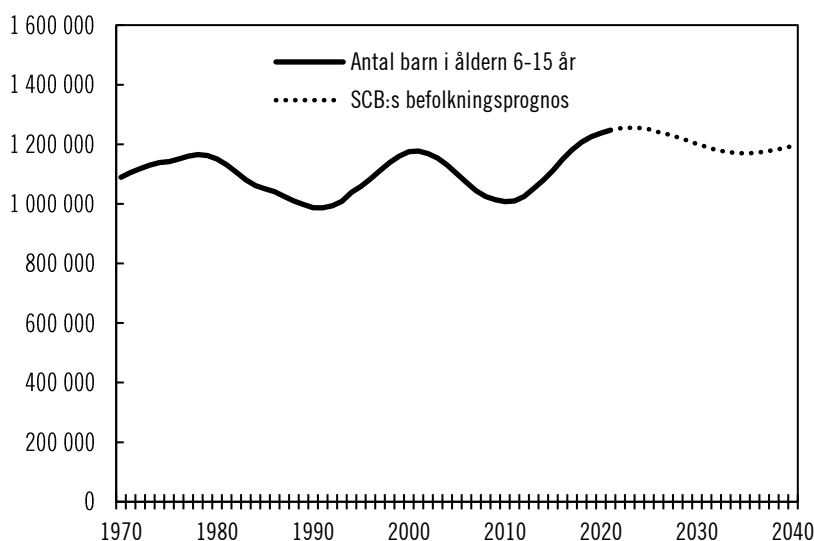
Hur stor andel av befolkningen som förväntas vara i behov av skola är viktig information för planeringen av skolan, inte minst när det gäller kompetensförsörjningen.

Av SCB:s befolkningsprognos framgår att det i Sverige beräknas finnas drygt 11 miljoner invånare 2040. Det är en ökning med drygt 900 000 eller 9 procent jämfört med 2020. Befolkningsutvecklingen varierar mellan länen, och än mer mellan kommunerna. Utmärkande

¹⁵⁰ Jarl, Maria, Blossing, Ulf & Andersson, Klas (2017): *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola*. Natur och kultur.

för den framtida befolkningen är att andelen barn och unga under 25 år, det vill säga den andel av befolkningen som i störst utsträckning tar del av utbildningssystemet, beräknas minska. År 2040 beräknas det finnas knappt 1,2 miljoner barn och unga mellan 6 och 15 år, och knappt 360 000 unga mellan 16 och 18 år.¹⁵¹

Figur 2.6 Beräknat antal barn i åldern 6–15 år mellan 1970 och 2040



Källa: SCB.

Det är fortsatt brist på behöriga lärare även om det totala behovet väntas minska något

Av Skolverkets senaste prognos över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier, som baseras på SCB:s befolkningsprognos, framgår att det fortsatt kommer att vara brist på behöriga lärare och förskollärare fram till 2035. Enligt prognosen, som utgår från 2020 års lärarsituation, väntas cirka 12 000 nytexaminerade lärare och förskollärare saknas under perioden. Skolverket bedömer att lärarförsörjningen fortsatt kommer att vara en stor utmaning för skolan. Samtidigt konstaterar myndigheten att den nuvarande prognosen är

¹⁵¹ SCB:s befolkningsframskrivning för 2021.

mer positiv i fråga om lärarförsörjningen på sikt, jämfört med de prognoser som Skolverket publicerat tidigare.¹⁵²

Enligt Skolverket har antalet lärare de senaste åren ökat kontinuerligt, samtidigt som barn- och elevkullarna blivit allt större. Men den utvecklingen väntas nu vända och det totala behovet av lärare minska något. Skillnaden mot föregående lärarprognos beror främst på att SCB:s befolkningsprognos nu gör en lägre skattning av antalet barn och ungdomar i åldrarna upp till 18 år. Utredningen återkommer till Skolverkets prognos i kapitel 7.¹⁵³

Kompetensförsörjningen till skolan är fortfarande en stor utmaning

Just det faktum att elevkullar växlar i storlek gör kompetensförsörjningsfrågan till en stor utmaning för såväl kommunala som enskilda skolhuvudmän. Under vissa perioder ökar elevunderlaget, för att sedan vända nedåt. För kommunerna och de enskilda huvudmännen gäller det att kunna möta växlingarna med lokaler och personal. Ibland skiftar behoven mycket snabbt, vilket var fallet under flyktinginvandringen 2015–2016. Då tog många små kommuner på mycket kort tid emot ett stort antal nyanlända. Från en dag till en annan behövde man öppna nya lokaler och anställa mer personal.

Rekryteringsutmaningen slår också olika mot olika huvudmän, vilket berörs ovan. Kommunutredningen konstaterar att små och perifert belägna kommuner har svårt att konkurrera om arbetskraft.¹⁵⁴ Det blir bland annat tydligt om man ser till att skillnaderna i andelen högutbildade mellan kommuner har ökat. Mellan 2007 och 2017 ökade andelen högutbildade i landsbygdskommunerna med knappt 3 procentenheter, jämfört med mellan 4,7 och 6,0 procentenheter i storstäder och storstadsnära kommuner.¹⁵⁵

Även Skolverket finner i sin prognos över behovet av förskollärare och lärare, att rekryteringsbehovet i relation till befintliga lärare är störst i flera mindre regioner.¹⁵⁶ Lärarbristen som uppstår slår hårdare mot huvudmän och skolor som har svårt att rekrytera lärare,

¹⁵² Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*

¹⁵⁵ Arena för Tillväxt och Sweco (2018): *Sveriges nya geografi 2018.*

¹⁵⁶ Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

nämligen skolor på landsbygden och skolor med en mindre gynnsam elevsammansättning (se även avsnitt 2.3.3).

Kompetensförsörjningsutmaningen kräver insatser från många olika aktörer

I sin lägesbedömning för 2020, bedömer Skolverket att det under lång tid varit tydligt att lärarbristen är en ödesfråga som alla med ansvar för den svenska skolan måste samlas runt. Enligt myndigheten behövs det insatser från många aktörer och utifrån många olika perspektiv för att möta denna utmaning. Alla nivåer i styrkedjan måste ta sitt ansvar: staten på nationell nivå och varje huvudman på lokal nivå genom strategiska och långsiktiga insatser. I den samlade bedömningen framför Skolverket att regeringen behöver säkerställa ett strategiskt och långsiktigt arbete för att säkra lärarförsörjningen.¹⁵⁷

Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) har haft ett uppdrag att kartlägga yrkeshögskoleutbildningar som svarar mot behov av specialistkompetens inom välfärdssektorn eller mot behov av kompetens som kan avlasta yrkesgrupper inom välfärdssektorn. Bland annat har skolan ingått. På skolområdet finns i dag inga yrkeshögskoleutbildningar där innehållet är reglerat. Men MYH får många ansökningar om att få bedriva utbildning inom yrkeshögskolan, något som visar att antalet nya yrkesroller ökar kraftigt inom skolområdet. För att omhänderta dessa nya yrkesroller som är tänkta att avlasta lärarna och renodla lärarrollen, gör MYH bedömningen att det behövs en nationell struktur för yrkesbenämningar och en samlad bild av kvalifikationskrav. Därigenom blir det möjligt att utveckla de utbildningar som behövs på olika nivåer.¹⁵⁸

2.5 Förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet

Enligt utredningens 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. I detta avsnitt

¹⁵⁷ Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1.

¹⁵⁸ 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.* Dnr MYH 2018/3602.

beskriver vi vad som kännetecknar framgångsrika skolor och verksamheter inom komvux, och hur förutsättningarna för framgångsrik skolutveckling kan förbättras.

2.5.1 Eleven, undervisningen och ledarskapet står i centrum på framgångsrika skolor och verksamheter inom komvux

En faktor som har betydelse för kunskapsresultaten är hur undervisningen organiseras och genomförs. Att förbättra förutsättningarna för en likvärdig skola av hög kvalitet handlar därför till stor del om att förbättra förutsättningarna för skolans inre arbete.

Skolforskarna Jarl, Blossing och Andersson uttalar sig om vad som kan förklara att eleverna på en del skolor får bättre resultat än eleverna på andra skolor. Utifrån en egen empirisk undersökning drar de slutsatser där de jämför organisation, normer och arbetssätt på framgångsrika skolor, det vill säga skolor med en god resultatutveckling, med motsvarande på icke framgångsrika skolor. Vad som sannolikt förklarar de kontinuerligt förbättrade elevresultaten på de framgångsrika skolorna sammanfattas i åtta punkter:

- målinriktad ledning
- kollektiv organisation av ledningen
- målinriktad ledning på förvaltningsnivå
- samarbete med fokus på undervisning
- höga förväntningar på eleverna
- kartläggning och uppföljning av elevernas kunskaper
- anpassning av undervisningen
- lärarledarskap i klassrummet.¹⁵⁹

Sammanfattningsvis är det eleven, undervisningen och ledarskapet som står i centrum på de framgångsrika skolorna. Dessa skolor präglas av den gemensamma uppfattningen om uppdraget att det är elevernas lärande och resultatet som är det centrala, liksom av samarbetsnormer, som inbegriper såväl lärare som rektorer och huvudmän.

¹⁵⁹ Jarl, Maria, Blossing, Ulf & Andersson, Klas (2017): *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola*. Natur och kultur.

Ledningen beskrivs som målinriktad, det vill säga att det finns personer på skolorna som leder arbetet mot målen, framför allt kunskapsmålen. Ledarskapet på skolnivå kan bedrivas antingen av skolledare eller en stabil lärarkår. På förvaltningsnivå kan den målinriktade ledningen förverkligas i att rektorer samlas i grupp för att föra samtal om hur det lokala skolförbättringsarbetet kan organiseras.¹⁶⁰

Flera av punkterna stämmer överens med övergripande faktorer som kännetecknar framgångsrika skolor och som visat sig stabila över tid, enligt Jan Håkansson och Daniel Sundberg. Effektivt ledarskap, fokus på lärande, positiv skolkultur och höga förväntningar är exempel.¹⁶¹

När det gäller komvux har Skolinspektionen identifierat ett antal framgångsfaktorer för arbetet med att erbjuda en flexibel och individanpassad utbildning och undervisning. Det handlar bland annat om att komvux bör vara en prioriterad fråga för huvudmännen, och att det är viktigt att det finns en tydlig styrning och ledning från huvudmän till rektorer och lärare. Det handlar vidare om att det är viktigt att utbildningsutbudet ger elever möjlighet att välja den studieform och den studietakt som passar dem samt att utbildningen är såväl flexibel som individanpassad.¹⁶²

2.5.2 Att tillvarata de professionellas kompetens kan bidra till ökad kvalitet i undervisningen och till att skolan blir en mer attraktiv arbetsplats

Skolutveckling är tätt förknippad med lärares utveckling, enligt Håkansson och Sundberg. I likhet med Jarl, Blossing och Andersson, lyfter de fram lärares kollegiala lärandeprocesser och rektors ledarskap som särskilt betydelsefulla för skolutveckling. De talar om *professionellt lärande gemenskaper* där lärare strävar mot engagemang, ansvarstagande, samarbete och professionalism. I sådana gemenskaper analyserar lärarna gemensamt problem relaterade till undervisning och elevers lärande, och bryter därmed lärarisoleringen. Rektorernas ledarskap kan användas för att kartlägga skolans position, identifiera

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måloppfyllelse*.

¹⁶² Skolinspektionen (2017): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. – Granskning av huvudmäns och rektors arbete för flexibilitet och individanpassning*.

styrkor och svagheter samt påverka kärnan av lärarnas arbete – undervisningen och elevernas lärande.¹⁶³

Håkansson och Sundberg lyfter vidare vikten av att lärare har kontroll över sitt eget lärande. Lärare behöver manöverutrymme när de arbetar med utveckling av undervisningspraktiker och förståelsen av det egna arbetet.

Att tillvarata de professionellas kompetens, och ge dem förtroende att utveckla undervisningen, kan alltså bidra till ökad kvalitet i undervisningen. Respekt för det professionella handlingsutrymmet och behovet av fokus på kärnuppdraget, kan också bidra till att skolan blir en mer attraktiv arbetsplats där lärare och skolledare vill arbeta, och arbeta kvar.

2.5.3 Hållbar skolutveckling förutsätter att olika aktörer på olika nivåer samverkar i gemensam riktning

Om det är i undervisningen ”det händer”, och det är lärarnas och skolledarnas arbete som skapar kvalitet i skolan – vilken roll spelar då skolsystemets utformning? Har staten någon betydelse för förverkligandet av en skola av hög kvalitet?

Jarl, Blossing och Andersson beskriver statens roll för att stärka kunskapsutvecklingen i den svenska skolan så här:

Statens roll måste vara att skapa tydliga ramvillkor som gör det möjligt för skolans professionella att utveckla en verksamhet som baseras på deras professionella kunskap om de lokala förutsättningarna och elevernas lärande.¹⁶⁴

Forskarna Håkansson och Sundberg talar om skolan som ett komplext system med olika aktörer på olika nivåer. Dessa ska samverka i gemensam riktning och samtidigt lämna utrymme för utveckling. Systemet består alltså av olika delar som interagerar med varandra. Forskarna framhåller att de direkta mekanismerna och faktorerna för att åstadkomma en ökad måluppfyllelse finns i skol- och undervisningssituationen, i lärarens möte med eleverna. Samtidigt samspelar den lokala skolnivån med en rad andra nivåer.

¹⁶³ Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*.

¹⁶⁴ Jarl, Maria, Blossing, Ulf & Andersson, Klas (2017): *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola*, s. 157. Natur och kultur.

Enligt forskarna är de olika skolaktörerna – utbildningspolitiker, skolledare, lärare, föräldrar, elever med flera – både självständiga aktörer, som reagerar och agerar på olika förändringar, och sammankopplade medaktörer. För att åstadkomma förändringar i elevers lärande måste man koppla samman systemets delar på ett klokt och effektivt sätt. Statliga eller nationella skolutvecklingssatsningar måste engagera, involvera och övertyga de lokala aktörerna för att vara framgångsrika.¹⁶⁵

Skolmyndigheterna har identifierat framgångsfaktorer för hög kvalitet och likvärdighet i skolväsendet

Hur olika nivåer i styrkedjan kan samverka för högre kvalitet i skolan åskådliggörs i en gemensam redovisning från Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten. På regeringens uppdrag har myndigheterna identifierat faktorer och förutsättningar som är avgörande för att uppnå hög kvalitet och likvärdighet i skolväsendet och som bedöms vara centrala för effektiv skolutveckling. I redovisningen fokuserar myndigheterna på den lokala styrkedjan, nämligen huvudmannanivån, rektorsnivån och undervisningsnivån. Men myndigheterna framhåller att även staten spelar en viktig roll:

Den statliga nivåns förmåga till effektiv, konsekvent och stabil styrning av och stöd till skolsystemet påverkar hur huvudmännen lyckas med sitt uppdrag, liksom de förutsättningar som huvudmännen ges för exempelvis sin kompetensförsörjning.¹⁶⁶

Myndigheterna sammanfattar sina slutsatser i tio framgångsfaktorer. För varje framgångsfaktor beskrivs viktiga processer på huvudmannanivå, rektorsnivå och undervisningsnivå.

- Tydliggöra roll- och ansvarsfördelning samt skapa samsyn kring uppdrag och mål.
- Skapa ett förtroendefullt klimat mellan och på alla nivåer inom organisationen.

¹⁶⁵ Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måloppfyllelse*.

¹⁶⁶ Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020): *Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet*, s. 18. U2020/00734/S.

- Verka för ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete som omfattar samtliga verksamheter.
- Verka för ett skolutvecklingsarbete som fokuserar på undervisningens kvalitet.
- Skapa en organisation och kultur som främjar kompetensbyggande, kunskap och lärande.
- Arbeta med ett tydligt ledarskap på alla nivåer.
- Arbeta systematiskt och långsiktigt med att säkra kompetensförsörjningen.
- Verka för att alla barns och elevers behov av ledning, stimulans och stöd fångas upp tidigt och tillgodoses.
- Verka för ett systematiskt och uthålligt hälsofrämjande och förebyggande arbete som omfattar hela verksamheten.
- Genomföra en kompensatorisk resursfördelning och andra kompensatoriska insatser för att uppväga skillnader mellan och inom verksamheter i syfte att främja likvärdighet.¹⁶⁷

Efter att skolmyndigheterna redovisade ovanstående framgångsfaktorer har de fått i uppdrag av regeringen att, utifrån det tidigare uppdraget och myndigheternas tidigare redovisning, arbeta vidare med insatser för ökad kvalitet och likvärdighet. Av det nya uppdraget framgår att de ska arbeta med förslag till nationella målsättningar, delmål och indikatorer samt framgångsfaktorer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 april 2023 och delredovisades den 30 april 2022.¹⁶⁸ Av delredovisningen framgår att Skolverket med stöd av Skolforskningsinstitutet kommer att göra en genomarbetning av de tidigare redovisade framgångsfaktorerna.¹⁶⁹ Ovanstående framgångsfaktorer kan alltså komma att revideras.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

¹⁶⁹ 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.

2.5.4 Det behövs ett mer sammanhållet system för att uppnå högre kvalitet

OECD gjorde 2015 bedömningen att skolreformer som Sverige hade genomfört innebar viktiga steg framåt.¹⁷⁰ Som exempel nämnde OECD karriärstegsreformen som viktig. Men både OECD och 2015 års skolkommision menar att fler reformer kommer att krävas om Sverige ska nå förbättrade kunskapsresultat och stärkt likvärdighet. Båda kritiserar också att skolreformerna initierats en och en och utan inbördes sammanhang, systematik och långsiktighet. Bristen på tydlighet, prioriteringar och en övergripande strategi förhindrar, enligt OECD, de effekter reformerna skulle kunna få.¹⁷¹

Även forskarna Håkansson och Sundberg betonar vikten av långsiktighet och systematik för att skolreformer ska bli effektiva:

Snabba, lösryckta reformer skapade för att blidka en opinion får i regel en rad icke avsedda effekter som i sin tur också riskerar att göda uppgivenhet hos dem som ska genomföra dem.¹⁷²

I fyra punkter sammanfattar forskarna det som aktuell skolutvecklingsforskning lyfter som väsentligt för att vända skolresultaten:

- fokus och åter fokus
- investera i kapacitetsbyggande
- långsiktighet och uthållighet
- systematik.

OECD rekommenderar en sammanhållen reformstrategi

Liksom forskarna Håkansson och Sundberg framhåller OECD och Skolkommisionen nyckelorden *kapacitetsbyggande*, *långsiktighet* och *systematik* i sina rekommendationer, förslag och bedömningar.

¹⁷⁰ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*.

¹⁷¹ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*. SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

¹⁷² Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måloppfyllelse*, s. 258.

För att kommande reformer ska få genomslag bör Sverige, enligt OECD, genomföra en sammanhållen reformstrategi som stärker det svenska skolsystemet och når alla skolor och elever. I det ingår att klarlägga prioriteringar och ansvar och erbjuda stöd och utmaningar till skolor och huvudmän.¹⁷³

Reformstrategin sammanfattas av OECD i tre punkter:

- Skapa förutsättningar för kvalitet med likvärdighet i skolväsendets skolor.
- Bygga kapacitet för undervisning och lärande genom en långsiktig humankapitalsstrategi.
- Stärka styrningen av policy och ansvarsutkrävande med fokus på förbättringar.

För att stärka likvärdigheten lämnar OECD bland annat förslag om en översyn av de nuvarande principerna för resursfördelning och skolval. Humankapitalsstrategin bör bland annat syfta till att öka lärar- och rektorsyrkenas attraktionskraft genom karriärstrukturer och kompetensutveckling. Styrningen kan stärkas bland annat genom att ta fram indikatorer och genom att Skolinspektionens roll utvecklas mot att bli mer stödjande.¹⁷⁴

Enligt 2015 års skolkommission bör staten öka sitt ansvarstagande och engagemang för skolan

Även 2015 års skolkommission föreslår en sammanhållen reformstrategi för den svenska skolan. Redan i delbetänkandet slog kommissionen fast att statens ansvarstagande och engagemang i skolan bör öka.¹⁷⁵ I slutbetänkandet återkommer Skolkommissionen till detta. Enligt kommissionen bör statens ökade ansvar och engagemang gälla finansiering och resursfördelning, skolhuvudmännens kapacitet, nationell skolutveckling samt lärarnas och rektorernas professionsutveckling och autonomi.¹⁷⁶

¹⁷³ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

¹⁷⁶ SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

De olika delarna i reformstrategin behöver, enligt Skolkommisionen, utformas så att de är konsistenta och ömsesidigt förstärker varandra:

- stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan
- kompetensförsörjning till skolväsendet
- lärares och skolledares professionella utveckling
- kärnuppgifterna undervisning och skolledarskap
- ökat nationellt ansvar för skolans finansiering
- utredning om gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering
- en god miljö för lärande och utveckling
- aktivt skolval och minskad skolsegregation
- läroplansutveckling och utvärderingssystem.¹⁷⁷

Bland förslagen som gäller stärkt huvudmannaskap kan nämnas förslag om en nationell skolmyndighet med närvaro på regional nivå för att stärka och stödja huvudmännen. Detta stöd ska bland annat ges i resultatdialoger med huvudmännen. Lärares och rektorers professionella utveckling ska stärkas genom att ett nationellt professionsprogram inrättas. Ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering ska genomföras genom ett villkorat statsbidrag till huvudmännen för elevhälsa och undervisning, och genom att förutsättningarna för ett sektorsbidrag till skolan utreds.¹⁷⁸

Ett ökat statligt ansvar för skolan är ett möjligt nästa steg

En hel del arbete för att förbättra det svenska skolsystemet är alltså redan påbörjat. Efter att 2015 års skolkommision lämnade sitt slutbetänkande om en sammanhållen reformstrategi, har regeringen fattat en rad beslut, tillsatt utredningar och lämnat uppdrag till myndigheter. Utredningar och myndigheter har i sin tur lämnat förslag som

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Ibid.

nu bereds i Regeringskansliet. Dessa förslag sammanfattas i kapitel 3 och beskrivs utförligare i bilaga 3.

Sammantaget syftar alla insatser och reformer som initierats till följd av OECD:s och 2015 års skolkommissions förslag, bedömningar och rekommendationer, till att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Detta syfte är detsamma som för denna utredning. Utredningens uppdrag kan därmed ses som nästa steg i en redan påbörjad reformstrategi för skolan. Uppdraget är också en viktig del i att förverkliga den sammanhållna reformagenda som ska binda ihop reformerna till en helhet och skapa förutsättningar för det avgörande mötet mellan lärare och elev.

Utredningens direktiv utgår från att ett förstatligande eller ökat statligt ansvar för skolan leder till positiva effekter för likvärdighet, kvalitet, resultat och läraryrkets attraktionskraft. Det kan naturligtvis finnas andra lämpliga åtgärder som kan vidtas för att få sådana effekter. Exempel på det skulle kunna vara att utforma nya läro-, kurs- och ämnesplaner eller ändra betygssystemet. Men uppgiften här är att, utifrån direktiven, fokusera på struktur och styrning där staten ökar sina befogenheter.

DEL 2

Bakgrund och nuläge

3 Styrningen av skolsystemet

Ansvaret för den svenska skolan har varierat över tid. Staten har haft ansvar för vissa delar av skolverksamheten och andra delar har varit kommunernas ansvar. Men skolan som helhet har aldrig varit helt statlig eller helt kommunal. Genom förändringen av ansvarsfördelningen i början av 1990-talet, den så kallade kommunaliseringen, gick den svenska skolan från att i huvudsak vara regelstyrd till att bli mål- och resultatstyrd. Staten och huvudmännen har ett gemensamt ansvar för skolan. Kommunerna har flera roller, både som huvudmän för skolverksamheten och som hemkommuner för de barn, unga och vuxna som bor i kommunen. Med tiden har staten dock utökat sitt ansvar. Styrningen av skolan har också förändrats utifrån friskole- och skolvalsreformerna, vilka enligt flera forskare möjliggjorde en marknadsanpassning av skolan. Under senare år har förslag lagts fram om att ytterligare stärka den statliga styrningen. Sammantaget betyder det att dagens skola inte är densamma som den som infördes 1991. Mycket har hänt sedan dess när det gäller styrningen av skolan. Det är alltså i detta sammanhang som förutsättningarna för en förstatligad skola eller ett förstärkt statligt ansvar utreds.

I detta kapitel beskriver utredningen skolans nuvarande styrsystem och dess utveckling. Vi går också översiktligt igenom den befintliga styrkedjan och ansvarsfördelningen mellan stat, huvudmän och den professionella nivån. Dagens styrning, ledning, organisering och drift på huvudmannan- och skolnivå fördjupas sedan i kapitel 4 och 5. Dessutom redogör vi i detta kapitel för skolans nationella styrdokument och vem som beslutar om dem.

3.1 Skolans nuvarande styrsystem och dess utveckling

I detta avsnitt beskriver utredningen skolans nuvarande mål- och resultatstyrda styrsystem samt dess utveckling från det tidigare regelstyrda systemet. Graden av central styrning i skolan har varierat över tid, något som vi också beskriver i avsnittet. Vi tar även upp den marknadsanpassning som skett av skolan och gör en beskrivning av på vilken nivå det är lämpligt att fatta olika beslut inom skolan. Dessutom finns en kort genomgång av vad regeringen, andra utredningar, OECD, de fackliga organisationerna samt lärare och skolledare anser behöver göras när det gäller ett starkare statligt ansvar för skolan. Vi avslutar avsnittet med att beskriva vikten av att kombinera ett ökat statligt ansvar med ett professionellt handlingsutrymme, det vill säga ett handlingsutrymme för de professionella, främst lärare och skolledare, inom skolväsendet.

3.1.1 Dagens skola är mål- och resultatstyrd

Sedan början av 1990-talet har den svenska skolan varit mål- och resultatstyrd. Målstyrningen innebär att riksdag och regering styr skolverksamheten genom att ange nationella mål, som slås fast i lag och andra författningar. Resultatstyrningen innebär att skolans verksamhet ska följas och utvärderas på olika nivåer.¹

Begreppet mål- och resultatstyrning har utvecklats med tiden

Regeringen föreslog 1988 i den så kallade styrpropositionen att skolans styrsystem skulle utvecklas från regelstyrning till målstyrning med färre regler och tydligare mål (se vidare bilaga 3). I denna proposition användes inte begreppet mål- och resultatstyrning, men regeringen lämnade förslag om en bättre och mer målmedveten utvärdering samt om en effektivare tillsyn av skolornas verksamhet. Enligt styrpropositionen var kraftigt utökade insatser för utvärdering en förutsättning för målstyrningen. Detsamma gällde behovet av tillsyn från statens sida gentemot det lokala skolväsendet.²

¹ Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*.

² Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

När regeringen lämnade den så kallade ansvarspropositionen 1990 användes begreppet en mål- och resultatorienterad styrning. Men intentionerna med mål- och resultatstyrningen var desamma som i styrpropositionen: staten skulle styra skolverksamheten genom att ange nationella mål, och skolans verksamhet skulle följas och utvärderas.³

Det mål- och resultatstyrda styrsystemet lägger ansvar på både nationell och lokal nivå

Utifrån de ramar som riksdagen och regeringen lägger fast ansvarar kommuner och andra huvudmän för att genomföra verksamheten. Huvudmännen har därmed stor frihet att besluta om hur skolan ska organiseras så att de nationella målen uppnås. I huvudmännens ansvar ingår också att följa upp och utvärdera verksamheten. Denna uppföljning och utvärdering ska ge underlag så att huvudmännen kan bedöma vilka åtgärder de behöver vidta för att upprätthålla nationella mål och förbättra skolans resultat. Även på statlig nivå ska riksdag, regering och myndigheter följa upp och utvärdera de nationella målen. Därmed kan riksdagen och regeringen bilda sig en uppfattning om skolans resultat.⁴

Genom det mål- och resultatstyrda styrsystemet har staten och huvudmännen ett gemensamt ansvar för skolan, och skolväsendet är både centralt och lokalt styrt. Staten ska garantera en likvärdig utbildning över landet och en grundläggande rättssäkerhet för elever och föräldrar. Styrningen på lokal nivå möjliggör medborgarinflytande och anpassning till lokala förutsättningar.⁵

3.1.2 Tidigare var skolan regelstyrd

Före kommunaliseringen 1991 var skolan i huvudsak regelstyrd. Då fanns det omfattande bestämmelser som styrde bland annat organisation, tjänstetillsättning, resursfördelning och timfördelning.⁶ Som exempel kan nämnas att den skolförordning som upphävdes före kommunaliseringen innehöll flera kapitel med bestämmelser om skol-

³ Prop. 1990/91:18 *Ansaret för skolan*.

⁴ Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

⁵ Ibid.

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

ledare och lärare.⁷ I dag innehåller skolförordningen ett fåtal sådana bestämmelser.⁸ För att illustrera storleksordningen: ordet lärare nämns över 700 gånger i skolförordningen före kommunaliseringen medan det finns med ungefär 20 gånger i den nuvarande förordningen.

Styrpropositionen innehöll som sagt förslag på en övergång från regelstyrning till målstyrning. Regeringen ville se färre regler och tydligare mål. Men en total avreglering av skolväsendet ansågs varken möjlig eller önskvärd. Regeringen menade att viss regelstyrning skulle kvarstå vad gällde till exempel grundläggande bestämmelser om skolplikt, om skolverksamhetens omfattning, om lärartjänster, om skolledning, om elevers och föräldrars rätt till information och inflytande samt om elevernas rättssäkerhet.⁹ Således finns i det målstyrda systemet även inslag av regelstyrning. På samma sätt fanns det inslag av målstyrning före kommunaliseringen, bland annat genom mål i läroplanerna.

3.1.3 Graden av central styrning av skolan har varierat

Graden av central styrning av skolan har varierat över tid. Detta beskrivs översiktligt nedan och fördjupas i bilaga 3.

Mellan- och efterkrigstiden präglades av en förhållandevis stark central styrning

Under mellankrigstiden skedde en centraliseringsprocess av skolan och efterkrigstiden präglades också av en förhållandevis stark central styrning, även om en strävan mot decentralisering påbörjades. Ambitionen var att göra utbildningen geografiskt tillgänglig för alla, höja utbildningsnivån oavsett social bakgrund samt föra samman olika utbildningar – förändringar som krävde en ganska stark statlig styrning.¹⁰

⁷ Skolförordningen (1971:235). Den version som använts trädde i kraft den 1 juli 1990 och upphävdes den 1 januari 1991.

⁸ Skolförordningen (2011:185), ändrad t.o.m. SFS 2021:192.

⁹ Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

¹⁰ Ibid.

På 1970-talet inleddes en decentralisering som ledde fram till kommunaliseringen 1991

Under 1970-talet påbörjades ett reformarbete som byggde på decentralisering och avreglering. Det fortsatte under 1980-talet och ledde till att kommunaliseringen genomfördes fullt ut 1991.

När utredningen talar om kommunaliseringen menar vi att den präglades av flera av de reformer som genomfördes i början av 1990-talet (se punktlistan nedan). Dessa reformer kom att samverka och därför anser vi att de bör innefattas i begreppet kommunaliseringen, även om det är en vid tolkning.

- En omfattande decentralisering av skolverksamheten.
- En avreglering där antalet nationella regler som styrde skolan minskade kraftigt.
- Ett nytt styrsystem där mål- och resultatstyrning ersatte regelstyrning.
- Ett odelat kommunalt arbetsgivaransvar för all skolpersonal.
- Ett reformerat statsbidragssystem där kommunerna själva beslutade hur resurserna skulle fördelas mellan olika delar av skolväsendet.
- En nedläggning av Skolöverstyrelsen och länsskolnämnderna och ett inrättande av den nya myndigheten Skolverket.

Motiven för kommunaliseringen var att riksdag och regering dels ville komma till rätta med den bristande effektiviteten och kvaliteten inom skolan, dels ville använda resurserna bättre. Man ansåg att staten hade svårt att styra ett omfattande välfärdssystem. Kritik riktades mot den offentliga sektorn för att den var byråkratisk, ineffektiv och alltför detaljstyrd. Därför ville riksdag och regering flytta besluten närmare verksamheten och få ett ökat lokalt ansvar. Även lärarna skulle ges en större pedagogisk frihet i sitt arbete. Ett annat motiv för kommunaliseringen var att öka elev- och föräldrainflytandet.¹¹

Trots strävan mot decentralisering och ökat lokalt ansvar i och med kommunaliseringen poängterade både riksdag och regering att utbildningens likvärdighet över landet inte fick äventyras.¹² Likvärdigheten skulle garanteras genom att staten behöll vissa styrmedel

¹¹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

¹² Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan*.

som tydliga läroplaner, lärarutbildningen, fortbildning för lärare, behörighetsregler för och meritvärdering av lärare, ekonomisk styrning i form av ett särskilt sektorsbidrag till skolan samt nationell uppföljning och utvärdering.¹³

Decentraliseringen gick längre än det först var tänkt

Efter kommunaliseringen, i valet 1991, blev det regeringsskifte. Politiken fick därmed delvis en ny inriktning och man lättade på flera av de statliga styrmedlen. Avsikten med det var att stärka det kommunala självbestämmandet och individers valfrihet, effektivisera verksamheten samt skapa ett flexibelt system som kunde anpassas till samhällets snabba förändringstakt. Detta innebar att flera av de styrmedel som skulle garantera likvärdigheten i skolsystemet efter kommunaliseringen förändrades och i vissa fall avvecklades.

Regeringsskiftet ledde också till en förändrad syn på fristående skolor. Nu betonades elevers och föräldrars rätt att önska skola. Friskolereformen och skolvalet medförde en snabb ökning av antalet fristående skolor. Med friskolereformen följde bland annat en ökad valfrihet, konkurrens mellan skolor och en enhetlig elevpeng. Det här var en stor reform som innebar nya och förändrade styrmekanismer. Ändå föregicks friskolereformen inte av någon mer omfattande offentlig utredning, vilket gör att det saknas utförliga konsekvensbeskrivningar. Dessutom var det först långt senare som skollagen anpassades utifrån de nya förutsättningarna.

I slutet av 1990-talet började staten återta ansvar

I slutet av 1990-talet inleddes en period där staten tog ett allt större ansvar för skolväsendet. Det statliga ansvarstagandet har sedan ökat ytterligare och staten har successivt stärkt sin styrning av skolväsendet, bland annat genom riktade statsbidrag till skolväsendet. Motiven för en ökad statlig styrning är bland annat strävan efter ökad nationell likvärdighet, högre kvalitet, större tydlighet, förbättrade resultat, en betoning av skolans kunskapsuppdrag samt förhöjd status och attraktivitet för läraryrket.

¹³ Riksdagens protokoll 1989/90:42.

Resultatstyrningen har förstärkts

Samtidigt som staten ökat sitt ansvar för skolan från slutet av 1990-talet har också styrsystemet med mål- och resultatstyrning successivt övergått till att mer handla om resultatstyrning.¹⁴ Denna utveckling handlade bland annat om större krav på uppföljning på lokal nivå, ökad statlig tillsyn och en ny skollag. De krav staten vid denna tid ställde på kommunerna att följa upp och utvärdera elevernas måluppfyllelse och skolans kvalitet fick genomslag i de lokala skolplanerna, som upprättades på kommunal nivå. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har studerat skolplanerna och konstaterat att de direkt efter kommunaliseringen nästan helt saknade skrivningar om resultatuppföljning. Men mot slutet av 1990-talet kom kommunerna alltmer att ta upp elevernas kunskapsutveckling samt uppföljning och utvärdering av verksamheten i sina skolplaner.¹⁵

Målstyrning och resultatstyrning är olika till sin karaktär. Målstyrningen är mindre precis medan resultatstyrningen har en högre grad av precision eftersom den handlar om uppföljning och utvärdering av resultat. Genom att resultatuppföljningen fokuserar på det konkreta och mätbara skapar den ibland en ny form av detaljstyrning.¹⁶

Det visar sig att en alltför långtgående resultatstyrning, mätning och kontroll kan få negativa konsekvenser för verksamheten. Dels riskerar lärarna att få ägna oproportionerligt mycket tid åt dokumentation och administration, vilket tar tid från undervisningen. Dels riskerar det att bli fokus på formalia snarare än på kvalitet så att mer svärmätta, men betydelsefulla, aspekter av utbildningen får stå tillbaka för det enkelt mätbara. Över tid har granskande aktiviteter blivit allt viktigare som styrredskap, och inom skolans område utgör olika typer av granskningar en central del av styrningen.¹⁷ Det svenska skolsystemet har högst grad av statlig tillsyn och kontroll jämfört med Danmark, Finland och Norge, enligt Utredningen om skolans kommunalisering.¹⁸

¹⁴ Jarl, Maria (2012): *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*. Gleerups.

¹⁵ Holmlund, Helena m.fl. (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2014:25.

¹⁶ Skolverket (1999): *Hur styr vi mot en bra skola? Om skola och kommun i samverkan*.

¹⁷ Carlbaum, Sara m.fl. (2014): Skolinspektion som styrning. *Utbildning & Demokrati* 2014, vol. 23, nr 1, s. 5–20.

¹⁸ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

Även om resultatstyrningen har förstärkts från slutet av 1990-talet anser IFAU att den svenska skolan fortfarande saknar bra resultatmått. Det är svårt att mäta effekter på skolresultat när det inte finns objektiva mått för elevernas prestationer. I det svenska skolsystemet sätts betyg av lärarna och nationella prov bedöms lokalt i respektive skola. Enligt IFAU skulle mätten som exempel bli mer objektiva genom externt eller centralt rättade prov samt någon form av normering på skolnivå. Avsaknaden av bra resultatmått indikerar att mål- och resultatstyrningen behöver fortsätta utvecklas menar IFAU.¹⁹ Till detta kan läggas att Sverige saknar en nationell kunskapsutvärdering för att följa elevers kunskapsutveckling över tid. I stället får det svenska skolsystemet förlita sig på de internationella studierna, som Pisa och Timss.

I september 2021 fick Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet ett uppdrag om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet.²⁰ Detta nya uppdrag byggde på ett tidigare uppdrag som skolmyndigheterna redovisade redan i september 2020.²¹ En del av det nya uppdraget handlar om att Skolverket ska ta fram delmål och indikatorer för uppföljning och analys av huvudmännens verksamhet och resultaten av verksamheten. Delmålen och indikatorerna ska vara ett verktyg för huvudmännen i deras systematiska kvalitetsarbete. De ska utgöra en del i ett nationellt kvalitetssystem som också består av kvalitetsdialoger mellan stat och huvudman. Inför varje dialog med en huvudman ska Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten ta fram ett analysunderlag. I det sammanställs huvudmannens resultat i förhållande till delmål och indikatorer. Analysunderlaget utgör utgångspunkt för dialogen och ger vägledning om vad den behöver fokusera på.²²

Skolverket har också på regeringens uppdrag lämnat förslag om hur ett system med central rättning av nationella prov skulle kunna

¹⁹ Holmlund, Helena m.fl. (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2014:25.

²⁰ Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

²¹ 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.

²² Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

se ut.²³ Dessutom har myndigheten undersökt möjligheten att använda de nationella proven för normering av betygen.²⁴

3.1.4 Skolväsendet har marknadsanpassats

Ett av motiven bakom den decentralisering och avreglering som gjordes inför och i samband med kommunaliseringen var att effektivisera skolverksamheten. Under 1980-talet började också krav ställas på ett effektivare ledarskap, och olika managementideologier fick ökat genomslag. Skolor förväntades vara organisationer som andra som kunde hantera sina egna processer – till exempel ekonomi, planering och information – och kunna konkurrera med andra skolor. Dessutom fanns farhågor om försämrade kommunala finanser, och den offentliga sektorns omfattning började ses som en ekonomisk belastning. Det här ledde till att den kommunala förvaltningen omorganiserades och att frågan om att lägga ut olika verksamheter på entreprenad aktualiserades.²⁵

Under 1990-talet handlade diskussionen om den offentliga sektorns utveckling mycket om konkurrens, valfrihet och marknadsanpassning. Detta hade sin grund i en övergripande föreställning om att den offentliga sektorn skulle organiseras i enlighet med en marknadslogik för det privata näringslivet: new public management (NPM).²⁶ NPM handlar om en övergång från offentligt mot privat. Här ingår bland annat ett ifrågasättande av det offentliga åtagandet, nya driftsformer som bolag och stiftelser, ökade privata inslag i finansiering och produktion av offentliga tjänster samt import av styrmetoder, begrepp och personer i ledande ställning från den privata sektorn.²⁷ Inom NPM ryms såväl en marknadsaspekt som en managementaspekt. Marknadsaspekten omfattar privatisering, konkurrens, entreprenad samt att skapa reella möjligheter för medborgarna att välja mellan offentliga och privata aktörer. Managementaspekten handlar

²³ Skolverket (2022): Redovisning av uppdrag om att införa central rättning av nationella prov. 2022-02-14. Dnr 2021:1559.

²⁴ Skolverket (2020): *Likvärdiga betyg och meritvärden. Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*. Rapport 2020:7.

²⁵ Jarl, Maria (2012): *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*. Gleerups.

²⁶ Ibid.

²⁷ Molander, Per (2017): *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:1.

i stället om att organisera förvaltningar utifrån det privata näringslivets ledarskapsfilosofi och att orientera verksamheterna mot resultat.²⁸

De politiska reformer som möjliggjorde en långtgående marknadsanpassning av skolan, det vill säga främst etableringen av fristående skolor, skolvalet och att ersättningen följer eleven, beslutades och genomfördes huvudsakligen efter kommunaliseringen.²⁹ Dessa reformer beskrivs i kapitel 4. I ett internationellt perspektiv har marknadsanpassningen i den svenska skolan varit ovanligt långtgående. Sammantaget har utvecklingen inneburit att det svenska skolsystemet är starkt präglad av olika typer av marknadsinslag. Denna utveckling har varit både snabbare och mer påtaglig än i många andra OECD-länder.³⁰

Hela den offentliga verksamheten har genomgått en marknadsanpassning

Det är inte bara skolan som har marknadsanpassats utan hela den offentliga verksamheten. En grupp forskare har beskrivit utvecklingen inom sex centrala välfärdsområden, däribland skolan. I rapporten konstateras att konkurrensutsättningen inte ser ut att ha gett de entydiga vinster som många hade förväntat sig vad gäller högre effektivitet och kvalitet. Rapporten lyfter fram två förklaringar till detta. För det första är de offentliga verksamheterna inga riktiga marknader utan kan karaktäriseras som så kallade kvasimarknader. Det innebär att konsumenternas makt är begränsad i och med att efterfrågan i hög grad bestäms av den offentliga budgeten. Det offentliga reglerar också – i varierande grad – utbudet av utförare. Alla aktörer på dessa kvasimarknader är inte heller vinstdrivande, vilket kan försvaga deras reaktion på ekonomiska incitament. För det andra är välfärds-tjänster en alldeles särskild typ av tjänster eftersom de är komplexa och förenade med starka samhällsintressen. Dessutom är ett val inom välfärdssektorn i många fall svårare att återkalla, i förhållande till val inom andra sektorer.³¹

²⁸ Jarl, Maria (2012): *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*. Gleerups.

²⁹ Ibid.

³⁰ Carlbaum, Sara m.fl. (2014): Skolinspektion som styrning. *Utbildning & Demokrati* 2014, vol. 23, nr 1, s. 5–20.

³¹ Hartman, Laura (red.) (2011): *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS förlag.

Vidare konstaterar forskarna i rapporten att marknaderna för de välfärdsområden som beskrivits – förskola, skola, ungdoms- och missbrukarvård, arbetsmarknadspolitik, hälso- och sjukvård samt insatser för äldre och funktionshindrade – inte är färdigutformade. Följande aspekter lyfts fram för den fortsatta utvecklingen:

- Det är viktigt att hitta rätt balans i graden av reglering. Regler behövs och samtidigt ska man vara försiktig med att reglera för hårt. Innovationer föds inte på hårt reglerade marknader, men inte heller med automatik på oreglerade marknader.
- Det behöver finnas en relevant och kvalitativ tillsyn och kontroll, något som är avgörande för att garantera en hög lägstanivå som ser till att oseriösa aktörer slås ut från marknaden så fort som möjligt.
- Uppföljning och utvärdering är centrala delar i verksamheten.³²

3.1.5 Ett starkare statligt ansvar förespråkas

Trots det ökade inslaget av statlig styrning från 1990-talets slut och framåt finns uppfattningen att detta inte räcker utan att skolan, eller delar av skolverksamheten, bör omfattas av ett starkare statligt ansvar. Detta motiveras bland annat av att det offentliga ansvaret för utbildningssystemet behöver ligga på rätt nivå för att nationella intressen knutna till utbildning ska kunna tillgodoses på ett bra sätt.³³ Frågan om ett starkare statligt ansvar har fått en större legitimitet i det offentliga samtalet om skolan. En förklaring till det är just att den statliga styrningen har ökat inom många områden de senaste åren.³⁴

Förslag har lämnats från både regeringen och olika utredningar om att öka det statliga ansvarstagandet för skolan. Även OECD har varit inne på detta. Ofta tar förslagen sig två huvudsakliga uttryck: dels ett ökat statligt ansvar för skolans finansiering, dels en statlig närvaro på regional nivå för att kunna stödja huvudmännen.³⁵ De fackliga organisationerna, liksom lärare och skolledare, har också uttryckt behov av ett ökat statligt ansvarstagande.

³² Ibid.

³³ Molander, Per (2017): *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:1.

³⁴ Jarl, Maria; Kornhall, Per & Wahlström, Ninni (2020): *Tre rapporter om skolan. Bakgrundsrapport till Jämlikhetskommissionen*.

³⁵ Ibid.

Innan vi kort beskriver vad regeringen och andra utredningar säger om behovet av ett starkare statligt ansvar ges en kort bakgrund om på vilken nivå beslut om skolan enligt forskningen bäst fattas och en internationell utblick om hur det ser ut i olika skolsystem.

Vissa beslut om skolan fattas bäst på central nivå, andra lokalt

En viktig utgångspunkt i diskussionen om en statlig skola handlar om vilka beslut som bör fattas centralt respektive lokalt. I en rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) sammanfattas kunskapsläget inom detta område. Enligt rapporten fattas vissa typer av beslut bättre nära eleven, men det finns tydliga argument för att övergripande systembeslut bäst fattas på nationell nivå.³⁶

I skolans värld, precis som i andra verksamheter, finns sådant som kräver en viss skala för att det ska vara lönt att bygga upp och investera i. Sådana stordriftsfördelar gäller till exempel

- administrativa stödfunktioner
- utveckling av styrdokument
- uppföljnings- och utvärderingssystem
- läromedelsutveckling
- en fungerande lärarutbildning
- utveckling av pedagogiska verktyg.

Samtidigt behöver det finnas en balans mellan lokala initiativ och samhällsintresse. Om en skola som exempel framgångsrikt utvecklar sina undervisningsmetoder kan dessa spridas och gynna andra skolor. En förutsättning för att utveckling ska kunna ske är att experimenterande och lokala initiativ är möjliga, och att skolorna har något att vinna på att utveckla sin verksamhet. Om den som satsar resurser på att utveckla nya metoder inte själv kan dra nytta av hela värdet av denna utveckling begränsas viljan att satsa. I samhällets intresse ligger både att skolutveckling kommer till stånd och att goda

³⁶ Holmlund, Helena m.fl. (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2014:25.

undervisningsmetoder sprids. Men enstaka skolor och huvudmän kan ha ett svagt intresse av att satsa resurser på att såväl sprida som investera i utveckling i en utsträckning som är samhällsekonomiskt effektiv.³⁷

Ett argument för decentralisering är att lokala beslutsfattare har en större förståelse för och kunskap om barnens behov samt om skolornas villkor och kapacitet. De vet också vilken skola som bäst möter den lokala efterfrågan. Därmed har de lokala beslutsfattarna större möjligheter att anpassa skolans resurser, organisation och pedagogik till detta. Ett annat argument är att lokalt beslutsfattande ökar medborgarnas delaktighet och engagemang, möjlighet att ha kontroll över verksamheten samt förutsättningar att utkräva ansvar.³⁸

När det gäller argument för centralisering handlar ett om nationell likvärdighet. Andra bygger ofta på att kunskapen och kapaciteten att styra och följa upp skolan kan vara begränsad lokalt. Ett skäl till detta är de stordriftsfördelar som beskrivits ovan. Ett annat argument är att lokala beslutsfattare, precis som individer, kommer att fatta beslut som bortser från en del av de samhällsintressen som finns på nationell nivå.³⁹

I praktiken kombinerar skolsystem ofta centraliserat och decentraliserat beslutsfattande. Sammanfattningsvis konstaterar IFAU i sin rapport att det finns starka argument för att staten ska ta ett stort ansvar för barns utbildning. Vissa funktioner i skolväsendet behöver vara gemensamt utformade och styrda på nationell nivå.⁴⁰

En internationell utblick om på vilken nivå beslut fattas i olika skolsystem

OECD har studerat på vilka nivåer beslut fattas i 38 olika länders skolsystem vad gäller utbildning motsvarande det svenska högstadiet. Nivåindelningen är följande:

- nationell nivå⁴¹
- regional nivå⁴²
- kommunal nivå⁴³
- skolnivå.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Central or state level.

⁴² Regional or sub-regional level.

⁴³ Local level.

Besluten som ingår i OECD:s undersökning är grupperade i fyra områden:

1. *undervisningens organisering* som innehåller beslut om skolval, gruppindelning inom en skola och undervisningstid
2. *resurshantering* som innehåller beslut om fördelning och användning av resurser för lärare och rektorer
3. *planering och strukturer* som innehåller beslut om utformning och val av studieprogram, val av ämnen samt innehåll i ämnena
4. *personaladministration* som innehåller beslut om anställning och uppsägning, uppgifter och villkor samt lönesättning för lärare och rektorer.

Av alla undersökta beslut fattas 34 procent på skolnivå, 34 procent på nationell nivå, 13 procent på kommunal nivå och 5 procent på regional nivå. I vissa länder tas beslut på flera nivåer, vilket utgör resterande 14 procent av besluten.⁴⁴

Sverige ligger på OECD-snittet vad gäller graden av centraliserat och decentraliserat beslutsfattande. Här är beslutsfattandet mer jämnt fördelat mellan nationell nivå, kommunal nivå och skolnivå. Motsvarande gäller för våra grannländer Danmark och Norge.⁴⁵

Beslut som rör *undervisningens organisering* fattas i de flesta av länderna huvudsakligen på skolnivå. Gällande skolval fattas beslut på kommunal nivå eller skolnivå, och föräldrarna har nästan alltid en valmöjlighet. Gruppindelningen inom en skola avgörs i närmare 90 procent av fallen på skolnivå. Undervisningstiden däremot fastställs nationellt eller inom ramen för ett nationellt regelverk.⁴⁶

De flesta besluten om *resurshantering* tas på kommunal nivå eller skolnivå. Även om staten beslutar om resursfördelning i närmare hälften av länderna är resursanvändningen för lärare och rektorer inom skolorna och deras kompetensutveckling ofta en fråga för kommun- eller skolnivån.⁴⁷

⁴⁴ OECD (2018): *Education at a Glance 2018. OECD indicators*.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

När det gäller beslut som rör *planering och strukturer* fattas de oftast nationellt. I de fall besluten tas på kommun- eller skolnivå omfattas de nästan alltid av ett högre ramverk.⁴⁸

Beslut om *personaladministration* fattas på olika nivåer i olika länder. De frågor som oftast hanteras på skolnivå är anställning, uppsägning samt uppgifter och villkor för lärare och rektorer. Lönesättning däremot ligger i fler än hälften av länderna på nationell nivå.⁴⁹

Så här säger andra om vad mer som behöver göras när det gäller ett ökat statligt ansvarstagande för skolan

Här beskriver vi kortfattat vad regeringen, andra utredningar, OECD, de fackliga organisationerna samt lärare och skolledare säger om behovet av ett starkare statligt ansvar. Detta utvecklas sedan i bilaga 3 där det finns en utförligare beskrivning av reformer som har föreslagits, påbörjats och genomförts för att stärka det statliga ansvaret. De områden där staten anses behöva förstärka sitt ansvar mer än i dag är, som tidigare nämnts, framför allt skolans finansiering och skolmyndigheternas närvaro på regional nivå. Men även i frågor om bland annat ett nationellt kvalitetssystem och kvalitetsdialoger, ett nationellt professionsprogram, skolval samt planering och dimensionering av gymnasial utbildning finns förslag om ökad statlig styrning.

När det gäller skolans finansiering pekade Skolkommissionen på att finansieringen behöver utredas vidare, utifrån miniminivåer för undervisning och elevhälsa, eller utifrån ett sektorsbidrag till skolan.⁵⁰ Utredningen om en mer likvärdig skola var också inne på ett sektorsbidrag med socioekonomisk viktning och ett avdrag i bidragen till enskilda huvudmän, eftersom de inte har samma ansvar som kommunerna har.⁵¹ Regeringen har sedan lagt fram en proposition om avdrag i bidragen till enskilda huvudmän, men den avslogs av riksdagen.⁵² Även Jämlikhetskommissionen ville se ett sektorsbidrag med resursförstärkningar till skolor med mindre gynnsamma förutsätt-

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*. SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

⁵¹ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

⁵² Prop. 2021/22:161 *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän*. Bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.

ningar.⁵³ OECD har också rekommenderat Sverige att se över skolans finansiering.⁵⁴

Att skolmyndigheterna ska få en ökad närvaro på regional nivå har lett till att Skolverket inrättar regionala kontor. Detta har föreslagits av bland annat Skolkommissionen, Utredningen om en mer likvärdig skola, Jämlikhetskommissionen och OECD. Regeringen har fattat beslut om att med start 2022 påbörja inrättandet av sådana kontor. Hösten 2022 öppnades de första regionala kontoren och hela processen beräknas vara färdig 2024. Kopplat till regionaliseringen följer också att Skolverket ska utveckla ett nationellt kvalitetssystem och, tillsammans med Specialpedagogiska skolmyndigheten, genomföra kvalitetsdialoger med huvudmännen.⁵⁵

Ett nationellt professionsprogram var också en fråga som Skolkommissionen tog upp. Sedan behandlades frågan av Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner⁵⁶ och av Utbildningsdepartementet i en promemoria.⁵⁷ Skolverket har även haft ett uppdrag att förbereda professionsprogrammet⁵⁸ och fick i juni 2022 ytterligare ett uppdrag om att införa programmet.⁵⁹ I juni 2022 beslutade regeringen också om att inom Skolverket inrätta Rådet för professioner i skolväsendet.⁶⁰ Regeringen lämnade dessutom i juni 2022 förslag om lagstiftning vad gäller det nationella professionsprogrammet.⁶¹ När detta betänkande gick i tryck hade riksdagen ännu inte tagit ställning till lagförslagen.

⁵³ SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*.

⁵⁴ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. OECD (2019): *OECD Economic Surveys: Sweden 2019*.

⁵⁵ Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

⁵⁶ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

⁵⁷ Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. 2021-07-29. U2021/03373.

⁵⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk. 2020-12-17. U2018/01224 (delvis). U2020/05328. U2020/06608 (delvis). Skolverket (2022): *Insatser för fortsatta förberedelser av de framtida professionsprogrammen*. Redovisning av regeringsuppdrag. 2022-03-09. Dnr 2022:309.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 32 a § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁶¹ Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

Vad gäller skolvalet lämnade Skolkommissionen flera förslag om antagning, elevsammansättning och skolval, bland annat om ett gemensamt antagningssystem för grundskolan. Utredningen om en mer likvärdig skola föreslog också ett nationellt skolvalssystem, liksom Jämlikhetskommissionen. Även OECD har i sina rekommendationer till Sverige varit inne på frågan om skolvalet. Dessutom lämnade Utredningen om en mer likvärdig skola förslag om allsidig social sammansättning och urvalsgrunder. Regeringen har därefter lagt fram en proposition med bland annat förslag till urvalsgrunder, men även den avslogs av riksdagen med ett undantag. Riksdagen sade ja till en del av regeringens förslag som handlade om urvalsgrunder för resurs-skolor.⁶² I juni 2022 gav regeringen sedan Skolverket i uppdrag att föreslå ett gemensamt skolvalssystem för förskoleklass, grundskola och grundsärskola med utgångspunkt i nuvarande principer för urval. Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2023.⁶³

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola föreslog också en gemensam antagningsorganisation, men inte på nationell nivå utan mellan kommuner som samverkar med varandra.⁶⁴ Detta förslag togs dock inte vidare av regeringen i den proposition som följde på utredningen. I propositionen ingick däremot andra förslag som bland annat handlade om att utbudet av utbildning ska beslutas med hänsyn till såväl ungdomarnas och de vuxnas efterfrågan som arbetsmarknadens behov samt att kommuner ska samverka med varandra i frågor som rör planering, dimensionering och erbjudande av utbildning inom gymnasieskolan och för yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux) på gymnasial nivå. Propositionen röstades igenom i riksdagen i juni 2022.⁶⁵

De fackliga organisationerna – Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund – liksom lärare och skolledare har också uttryckt behov av ett ökat statligt ansvarstagande för skolan, något som beskrivs nedan. Dessa fackliga organisationer har beslutat att från den 1 januari 2023 omorganisera sig till två nya förbund: Sveriges Lärare och Sveriges Skolledare.

⁶² Prop. 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval*. Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.

⁶³ Regeringen (2022): *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. 2022-06-30. U2022/02561.

⁶⁴ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

⁶⁵ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

Lärarförbundet

Hösten 2020 tog Lärarförbundet ställning för att staten bör ha ett huvudansvar för skolan. Tidigare har förbundet inte drivit kravet på att överföra huvudansvaret för skolan till staten. Nu menar de att det sannolikt är omöjligt att kunna finansiera skolväsendet framöver utan omfattande statlig medverkan. Skolans finansiering är, enligt Lärarförbundet, det som främst talar för ett ökat statligt ansvarstagande. Förbundet vill ha ett statligt sektorsanslag till skola och utbildning.⁶⁶

Utöver finansieringen nämner Lärarförbundet att staten behöver ansvara för ökad likvärdighet mellan skolor, lärarförsörjning samt yrkes- och kompetensutveckling.⁶⁷

Lärarnas Riksförbund

Lärarnas Riksförbund (LR) har sedan 2008 ett kongressbeslut om att förbundet ska arbeta för ett ökat statligt ansvarstagande för skolan.⁶⁸ Under 2020–2021 har LR vid flera tillfällen uttalat sig om vad de anser ingår i detta. Syftet är att höja elevernas resultat, stärka likvärdigheten och förbättra läraryrkets attraktivitet. LR menar att en ny ansvarsfördelning ger lärarna bättre förutsättningar att ansvara för och genomföra undervisningen samt att rektorerna kommer att kunna vara mer fokuserade på det pedagogiska ledarskapet.⁶⁹

Enligt LR bör det göras en skatteväxling mellan stat och kommun så att staten tar över undervisningskostnaden för grundskolan respektive gymnasieskolan via ett samlat bidrag för vardera skolformen. Det

⁶⁶ *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/ (hämtad 2022-02-15).

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Lärarnas Riksförbund (2008): *Vi vill ha världens bästa skola – En kartläggning av lärares, föräldrars och elevers syn på olika skolfrågor*.

⁶⁹ 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 (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- (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 (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 (hämtad 2022-02-15).

statliga ansvaret för finansiering och fördelning av resurser bör, enligt förbundet, även gälla fristående skolor. Resurserna bör viktas beroende på socioekonomiska faktorer och resursanvändningen regleras så att pengarna verkligen går till det de är avsedda för.⁷⁰

Arbetsgivaransvaret för lärare och rektorer bör också överföras till staten, menar LR. Vidare anser förbundet att de skolor som i dag är kommunala behöver bli mer självständiga genom att lärare och rektorer direkt ska ansvara för verksamheten i skolan, utan omvägen via kommunens politiker och tjänstepersoner. Dessutom behöver staten ta det fulla ansvaret för lärares och rektorers fortbildning.⁷¹

Enligt LR bör staten inrätta regionala skolkontor som bland annat sköter den praktiska resursfördelningen till skolorna, dimensioneringen av skolenheter och gymnasieprogram, organisationen och upphandlingen av lärares och rektorers fortbildning samt inspektionen. I den modell som förbundet förordar har kommunerna en fortsatt viktig roll vad gäller exempelvis lokaler, skolmältider och skolskjuts.⁷²

Sveriges Skolledarförbund

Sveriges Skolledarförbund angav 2019 att de välkomnar förslag om ökat statligt ansvar för skolan i samband med den formulering som fanns i januariavtalet.⁷³ Enligt förbundet är det bra att staten tar ett större ansvar för finansieringen av skolan. Förbundet är positiva till att det finns en överenskommelse om att ta fram ett beslutsunderlag för förstatligande av skolan.⁷⁴

I november 2020 uttalade sig Sveriges Skolledarförbund tillsammans med Lärarnas Riksförbund och Saco om att en likvärdig skola kräver att staten tar över ansvaret. Den modell som förespråkades var att staten skulle ta över huvudmannaskapet för skolan, vilket skulle innefatta hela finansieringen av skolans kärnuppdrag (det vill säga de kostnader som relaterar till undervisningen), det fulla ansvaret för lärares och rektorers fortbildning samt arbetsgivaransvaret för lärare

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna.

⁷⁴ 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/ (hämtad 2022-02-15).

och rektorer i skolor som i dag är kommunala. Dessutom angavs att en förutsättning för statligt ansvar för skolan är att det finns statlig närvaro genom regionala skolmyndigheter.⁷⁵

Lärare och skolledare

År 2021 gjordes en undersökning om lärares syn på ett antal skolpolitiska frågor.⁷⁶ Bland annat handlade frågorna om lärarnas syn på statens ansvar för skolan. En majoritet av de tillfrågade lärarna, ungefär sju av tio, anser att staten bör ta över finansieringen respektive arbetsgivaransvaret för grund- och gymnasieskolan.⁷⁷

Även skolledare har sedan tidigare uttryckt att de vill att staten tar större ansvar för skolan. I enkätsvar från närmare 3 000 skolledare 2014 svarar nästan nio av tio att de vill att staten ska ta ett större ansvar för att garantera resurser till elevernas utbildning.⁷⁸ Det här bekräftas i en undersökning som Lärarförbundet Skolledare gjorde 2021. Där uppger sju av tio skolledare i kommunal verksamhet att de anser att staten behöver ta över finansieringen av grundskolan och gymnasieskolan.⁷⁹

3.1.6 Det är viktigt att kombinera ett ökat statligt ansvar med ett professionellt handlingsutrymme

Samtidigt som det pågår en diskussion om ett starkare statligt ansvar för skolan finns en risk att en större detaljstyrning kan leda till ett minskat handlingsutrymme för de professionella och en ökad administrativ börda.

⁷⁵ *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 (hämtad 2022-02-15).

⁷⁶ Undersökningen riktades till ett representativt urval av landets samtliga lärare, såväl medlemmar i Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet som oorganiserade. Totalt genomfördes 1 306 enkätintervjuer. Undersökningen genomfördes av PFM Research och hade en svarsfrekvens på 46 procent.

⁷⁷ Lärarnas Riksförbund (2021): *En ny facklig organisering av Sveriges lärare och skolledare. Analys och förslag från Organisationsutredningen*.

⁷⁸ *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/ (hämtad 2022-02-15).

⁷⁹ *Dagens Samhälle* 2022-01-26: Debatt. "Skolledare: Staten måste ta över finansieringen av skolan". www.dagensamhalle.se/opinion/debatt/skolledare-staten-maste-ta-over-finansieringen-av-skolan/ (hämtad 2022-02-15).

Ett professionellt inflytande var en viktig del i övergången från ett regelstyrkt till ett målstyrkt skolsystem i början av 1990-talet. Enligt regeringen krävde övergången att skolan skulle bli en mer professionell organisation där lärare och rektorer gavs ett ökat ansvar för måluppfyllelsen.⁸⁰ Ett större lokalt ansvarstagande betonades och det var regeringens övertygelse att kraften i skolans utveckling skulle sökas i klassrummen och i den enskilda skolan. Lärarnas och rektorernas erfarenheter och professionalism skulle tas tillvara, och goda exempel skulle spridas mellan skolorna.⁸¹

Även om intentionen från regeringens håll var att öka det professionella handlingsutrymmet fanns en oro från lärarna att deras individuella frihet i yrket skulle minska.⁸² Utredningen om skolans kommunalisering menade att kommunaliseringen på flera sätt har försämrat lärarnas arbetssituation, bland annat vad gäller ökad extern kontroll, mindre egendisponerad arbetstid, minskat inflytande över val av fortbildning samt ökade krav på administration och dokumentation. Inte heller fick lärarna tillräckligt med tid och utbildning för att kunna hantera förändringen. Därmed blev det, enligt utredningen, svårt för lärarprofessionen att tillvarata det ökade handlingsutrymme som kommunaliseringen medförde.⁸³ Andra har hävdade att utgången av kommunaliseringen blev att professionens handlingsutrymme i allmänhet försvagades.⁸⁴ Se vidare bilaga 3.

Den avreglering som skedde i och med kommunaliseringen 1991 innebär att lärares arbete styrs av regler på ett mindre detaljerat sätt än tidigare. Å ena sidan möjliggör det ett ökat handlingsutrymme för lärarna i vissa frågor. Å andra sidan har lärarna inte längre ett tydligt regelverk att luta sig mot i hanteringen av specifika frågor, vilket kan försätta dem i olika värdekonflikter. I dag är lärarrollen således mer komplex än den var före kommunaliseringen. Kravet på myndighetsutövning, till exempel betygssättning, finns kvar, men nu ska lärarna även mer självständigt hantera de värdekonflikter som kan uppstå när regelverket är mindre tydligt. Dessutom, genom att skolor agerar på en marknad, förväntas lärarna också medverka i att marknadsföra

⁸⁰ Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

⁸¹ Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*.

⁸² Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.

⁸³ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

⁸⁴ Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.

sin skola.⁸⁵ Via de externa kontakter som utredningen har haft, bland annat i form av arbetstagarrepresentanter, har det framkommit att lärare inte alltid upplever en motsättning mellan regelstyrning och professionellt handlingsutrymme. Tvärtom kan viss typ av regelstyrning, till exempel av undervisningstid, timplaner, gruppstorlekar, läromedel och lokaler, utgöra viktiga ramfaktorer som skapar nödvändiga förutsättningar för lärarnas yrkesutövning.

Kommunaliseringen skulle även ge rektorerna ett ökat professionellt handlingsutrymme. Men det blev, enligt Utredningen om skolans kommunalisering, snarare huvudmännen än rektorerna som övertog den roll som staten tidigare haft i det regelstyrda systemet. I och med att den ökade lokala friheten inte sällan stannade på kommunal skolpolitisk nivå och förvaltningsnivå påverkades skolornas vardagsarbete i begränsad omfattning.⁸⁶

Exempel på kommunala initiativ var att vissa kommuner inrättade kommunala mål utöver, och ibland i strid mot, de nationella målen.⁸⁷ Kommunernas skolplaner innehöll ofta mål för undervisningens innehåll och inriktning, något som gav dem karaktären av kommunala läroplaner. Därmed framstod det som att politikerna hade beslutanderätt i professionella frågor, vilket inte varit avsikten.⁸⁸ Denna styrning av innehållet och undervisningen från kommunerna inkräktade på den professionella styrningen. Efter kommunaliseringen har nya statliga styrprinciper tillkommit, bland annat gällande valfrihet och konkurrens. Också dessa har påverkat lärares och rektorers handlingsutrymme (se avsnitt 5.1.5).

3.2 Styrkedjan och ansvarsfördelningen mellan nationell och lokal nivå

I detta avsnitt beskriver utredningen översiktligt statens och huvudmännens gemensamma ansvar för skolan. Vi går också igenom skolans styrkedja.

⁸⁵ Jarl, Maria & Pierre, Jon (red.) (2018): *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

⁸⁶ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Skolverket (1993): *Bilden av skolan 1993 – fördjupad anslagsframställning 1994/95–1996/97*. Rapport nr 32.

3.2.1 Staten och huvudmännen har ett gemensamt ansvar för skolan

Styrningen av skolväsendet i dag innebär att riksdag och regering har ett övergripande nationellt ansvar för resultat och utveckling. Staten anger nationella mål och riktlinjer som ska garantera att utbildningen i landet blir likvärdig och håller en hög kvalitet.

Staten och huvudmännen har ett gemensamt ansvar för skolan. Kommunerna har 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 hemkommunansvaret ingår att se till att utbildning erbjuds.⁸⁹ Huvudmännen i sin tur, såväl de kommunala som de enskilda, ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar,⁹⁰ och ska utse skolchefer som kan biträda i detta arbete.⁹¹ I huvudmännens ansvar ingår bland annat att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.⁹²

Skollagen riktar sig till tre lokala ansvarsnivåer inom skolväsendet: huvudmännen, rektorerna och lärarna. Styrningen på lokal nivå beskrivs översiktligt i detta kapitel (avsnitt 3.4) och fördjupas sedan i kapitel 4.

Ansvar för skolan har alltid varit delat mellan stat och kommun

Som tidigare nämnts har ansvaret för den svenska skolan varierat över tid med ett statligt ansvar för vissa delar av skolverksamheten och ett kommunalt ansvar för andra delar. Över tid har ansvaret också förskjutits i olika riktningar. Men skolan som helhet har aldrig varit helt statlig eller helt kommunal. Läroverken var en statlig skolform, men med ett förhållandevis lågt elevantal i jämförelse med övriga samtida skolformer. Andra skolformer och verksamheter har börjat som privata initiativ eller via studieförbund, till exempel fritidshemmet och vuxenutbildningen och sedan successivt blivit en del av det offentliga skolsystemet med ökat statligt inflytande. Som helhet har ansvaret för skolan delats mellan stat och kommun samt

⁸⁹ Se t.ex. 10 kap. 24 § skollagen (2010:800).

⁹⁰ 2 kap. 8 § skollagen.

⁹¹ 2 kap. 8 a § skollagen.

⁹² 4 kap. 3 § skollagen.

initialt även av kyrkan. För vissa utbildningar har även landstingen (numera regionerna) haft ett huvudansvar. Se vidare bilaga 3.

Det delade ansvaret kan upplevas som otydligt

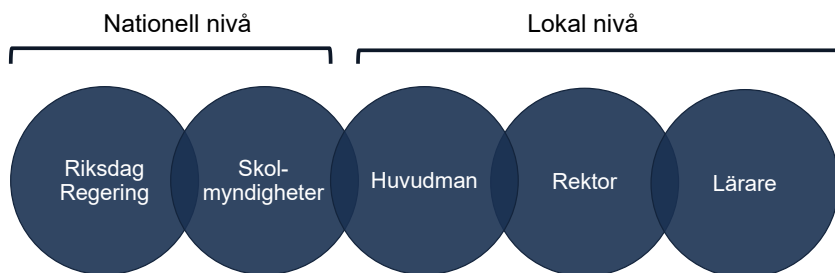
Det delade ansvaret för skolan har benämnts som otydligt, bland annat av Jämlikhetskommissionen. Styrdokument skapas på nationell nivå, men ansvaret för utförandet ligger hos de kommunala och enskilda huvudmännen. Politiskt utkrävs ansvaret till övervägande del på nationell nivå, samtidigt som denna nivå har begränsat inflytande över vad som sker i skolan.⁹³

3.2.2 Skolans styrkedja speglar ett delat ansvar och en dubbel styrning

Det delade ansvaret för skolan mellan nationell och lokal nivå brukar beskrivas som en styrkedja, se figur 3.1.

Figur 3.1 Skolans styrkedja

Ett delat ansvar mellan nationell och lokal nivå



Ett utmärkande drag i styrkedjan är den så kallade dubbla statliga styrningen. Den ena statliga styrningen riktar sig mot huvudmännen som ska ge skolorna förutsättningar att uppnå de nationella målen. Den andra statliga styrningen går förbi huvudmännen och direkt till rektorerna och lärarna, som ska utforma verksamheten så att eleverna får förutsättningar att uppnå styrdokumentens krav.⁹⁴

⁹³ SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*.

⁹⁴ Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*. Rapport 362.

Ibland kan denna dubbla styrning medföra mållkonflikter. Exempel på sådana är att rektorer, förvaltningschefer och kommunpolitiker tolkar skollagen olika eller att huvudmännens valmöjligheter och möjligheter att styra skolverksamheten minskar.⁹⁵

3.3 Styrning på nationell nivå

I detta avsnitt beskriver utredningen styrningen på nationell nivå och de styrmedel staten förfogar över.

3.3.1 På nationell nivå styr staten skolväsendet via skolmyndigheterna

Styrningen av statsförvaltningen bygger på delegering från regeringen till myndigheterna. Regeringen formulerar uppgifter till myndigheterna och följer upp deras resultat, men det är myndigheterna själva som ansvarar för att genomföra verksamheten. Denna omfattande delegering har till viss del tvingats fram av den offentliga sektorns tillväxt och ökade komplexitet. Men att delegera ansvar och befogenheter till myndigheterna ses också som ett sätt att åstadkomma en mer effektiv förvaltning.⁹⁶

I dag finns fem skolmyndigheter med olika typer av uppgifter och ansvar för skolväsendet: Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet. Deras uppgifter, organisation och styrning beskrivs i kapitel 8.

3.3.2 Staten förfogar över vissa styrmedel

I statens styrning av huvudmän, rektorer och lärare finns olika former av styrmedel. Ibland görs i styrningslitteraturen en indelning i tre olika sätt att styra: juridisk, ekonomisk och ideologisk styrning.⁹⁷ Alla tre sätten används inom skolans område. Ett visst styrmedel, till exempel ett styrdokument, kan ingå i flera av styrformerna.⁹⁸ Nedan beskrivs de olika sätten att styra. Vi återkommer i avsnitt 3.5 med en

⁹⁵ Statskontoret (2016): *Statens styrning av kommunerna*. 2016:24.

⁹⁶ Statskontoret (2016): *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. 2016:26.

⁹⁷ Benämningarna på de tre sätten att styra kan variera.

⁹⁸ Jarl, Maria & Pierre, Jon (red.) (2018): *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

utförligare beskrivning av skolans nationella styrdokument, som utgör delar i såväl den juridiska som den ideologiska styrningen.

Juridisk styrning

Den juridiska styrningen sker med hjälp av lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd, det som i skolans värld brukar kallas nationella styrdokument. Utöver dessa styrdokument räknas tillsyn in i den juridiska styrningen.⁹⁹

Ekonomisk styrning

Ekonomisk styrning handlar om att styra genom att öka eller minska ekonomiska resurser. Med hjälp av till exempel riktade bidrag kan staten stimulera och stödja de verksamheter man vill satsa på.¹⁰⁰ Den ekonomiska styrningen av skolan behandlas i kapitel 6.

Ideologisk styrning

Ideologisk styrning är mer indirekt än den juridiska och ekonomiska styrningen. De nationella styrdokumenterna utgör i den ideologiska styrningen ett verktyg för staten att påverka innehållet i verksamheten, snarare än att fungera som tydliga rättsregler som i den juridiska styrningen. Ett exempel är läroplanerna som huvudsakligen svarar mot ideologisk styrning, även om de i juridisk mening är förordningar. Andra verktyg för statlig ideologisk styrning inom skolväsendet är lärarutbildning, rektorsutbildning, fortbildning och läromedelskontroll.¹⁰¹

Olika nationellt initierade utvärderingar har blivit ett viktigare inslag i den ideologiska styrningen. Via det som utvärderas kan kommuner och skolor styras till att fokusera extra mycket på dessa områden.¹⁰²

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

3.3.3 Statens styrning har blivit mer omfattande och detaljerad

Statens styrning av kommunerna har ökat över tid. Detta gäller inte minst på skolans område. När Statskontoret 2016 analyserade statens styrning av kommunerna konstaterade myndigheten att statens styrning av skolan både blivit mer omfattande och mer detaljerad.¹⁰³

Statlig reglering styr i stor utsträckning kommunernas arbete med att bedriva, organisera och finansiera skolverksamheten. Statskontoret kunde också se att styrningen blivit mer detaljerad, både i form av en mer omfattande skollagstiftning och genom ett ökat antal föreskrifter från Skolverket. Dessutom hade staten genom sina myndigheter Skolverket och Skolinspektionen blivit mer aktivt styrande, både i kommunerna och på skolnivå. Statens styrning hade ökat genom fler riktade statsbidrag och genom fler insatser från Skolverket. Tillsynen hade intensifierats och Skolinspektionen hade fått utökade sanktionsmöjligheter.

Tillfrågade kommuner ansåg att regleringen var omfattande, men samtidigt också gav god vägledning för att nå målen för verksamheten. Men regelverket var inte anpassat till kommunernas varierande förutsättningar och särskilt mindre kommuner hade svårt att tillämpa det i alla delar. De riktade statsbidragen försvårade kommunernas planering och var administrativt krävande att hantera.¹⁰⁴ Att de riktade statsbidragen är svåra att hantera för kommuner har också framförts av bland annat Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Riksrevisionen.¹⁰⁵

3.4 Styrning på lokal nivå

I detta avsnitt beskriver utredningen styrningen på lokal nivå – via kommuner i deras roll som både huvudmän och hemkommuner, via enskilda huvudmän och via de professionella. Vi beskriver också principen om kommunal självstyrelse.

¹⁰³ Statskontoret (2016): *Statens styrning av kommunerna*. (2016:24).

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Riksrevisionen (2014): *Specialdestinerade statsbidrag. – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola*. RiR 2014:25; Sveriges kommuner och landsting (2016) *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner*. 2016-04-20, ärendenr 16/022375.

3.4.1 På lokal nivå har kommunerna det övergripande ansvaret för skolan

Kommunerna har flera roller i styrningen av skolan. Skollagen slår fast att kommunerna är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola,¹⁰⁶ gymnasieskola, gymnasiesärskola,¹⁰⁷ komvux och fritidshem.¹⁰⁸ Som huvudman har kommunen ansvar för att utbildningen i de kommunala förskolorna och skolorna samt i komvux lever upp till kraven i skolans författningar.¹⁰⁹

Men kommunerna har också ett annat och mer övergripande ansvar för skolan som följer av att de är hemkommuner för de barn och vuxna som bor i kommunen. Som hemkommun är kommunen ansvarig för att utbildning kommer till stånd.¹¹⁰ Hemkommunen har ansvar för att det enligt regelverket finns tillgång till platser i förskola och skola för barn och elever i kommunen. Det är också kommunerna som fördelar resurser till skolan, både till den egna verksamheten och till de enskilda huvudmännen.¹¹¹ Hemkommunen beslutar också bland annat om mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola, om tilläggsbelopp och om skolskjuts samt har det övergripande ansvaret för skolpliktsbevakningen.¹¹²

Därutöver är kommunen också lägeskommun för eventuella fristående skolor som är belägna i kommunen.¹¹³

3.4.2 Skolan är kommunernas största verksamhet

För kommunerna är skolan den volymmässigt största verksamheten. År 2020 uppgick kommunernas totala kostnader till drygt 715 miljarder kronor. Av dessa utgjorde kostnaderna för pedagogisk verksamhet drygt 310 miljarder kronor (då är även förskolan inräknad trots att den inte ingår i utredningens uppdrag). Den andra stora kostnadsposten – vård och omsorg – uppgick till drygt 272 miljarder kronor.¹¹⁴

¹⁰⁶ Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola.

¹⁰⁷ Den 2 juli 2023 byter gymnasiesärskolan namn till anpassad gymnasieskola.

¹⁰⁸ 2 kap. 2 § skollagen.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Se t.ex. 10 kap. 24 §.

¹¹¹ Se t.ex. 2 kap. 8 b § och 10 kap. 37–39 §§.

¹¹² Se t.ex. 7 kap. 5 §, 10 kap. 39 och 32 §§ samt 7 kap. skollagen.

¹¹³ Se t.ex. 10 kap. 41 § skollagen.

¹¹⁴ SCB: *Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner. Kostnader per verksamhetsområde för kommuner år 2016–2020*.

Av samtliga anställda i kommunal verksamhet i november 2020 fanns 44 procent inom skolväsendet och 32 procent inom vård och omsorg.¹¹⁵

Kommunernas organisation är delvis reglerad i kommunallagen. Där framgår bland annat vilka funktioner och kompetenser som ska finnas, och vilket ansvar respektive del av kommunens organisation har. Men inom dessa ramar har kommunerna stor frihet att själva välja hur de organiserar sin verksamhet (se vidare avsnitt 5.1).¹¹⁶

3.4.3 Principen om kommunal självstyrelse ger kommunerna en stor handlingsfrihet

Kommuner och regioner har alltså en stor handlingsfrihet gentemot staten. Detta kallas för kommunal självstyrelse. Begreppet tillkom i samband med 1862 års kommunalförordningar och är sedan 1974 grundlagsfäst i regeringsformen. Där anges att

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.¹¹⁷

Vidare framgår av regeringsformen att kommunerna hanterar lokala och regionala frågor av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund.¹¹⁸ En inskränkning i självstyrelsen bör, enligt regeringsformen, inte gå längre än nödvändigt.¹¹⁹ Bestämmelsen om inskränkning infördes den 1 januari 2011. Den innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning av förslag till ny lagstiftning som kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen.¹²⁰

Även i kommunallagen finns en hänvisning till den kommunala självstyrelsen:

Kommuner och regioner sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller annan författning.¹²¹

¹¹⁵ Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Personalen i välfärden. Personalstatistik för kommuner och regioner 2020*.

¹¹⁶ 3 kap. kommunallagen (2017:725).

¹¹⁷ 1 kap. 1 § regeringsformen.

¹¹⁸ 14 kap. 2 § regeringsformen.

¹¹⁹ 14 kap. 3 § regeringsformen.

¹²⁰ Statskontoret (2011): *Kommunalt självstyre och proportionalitet*. 2011:17.

¹²¹ 1 kap. 2 § kommunallagen.

Den kommunala självstyrelsen motiveras av demokrati- och effektivitetsvärden

Ett motiv för den kommunala självstyrelsen är att den har demokratiska värden. Genom självstyrelsen sker beslutsfattandet nära medborgarna, som ges möjlighet till inflytande över verksamheten och till ansvarsutkrävande med avseende på den genomförda politiken. För att de demokratiska värdena ska förverkligas krävs också att medborgarna ser ett decentraliserat beslutsfattande som meningsfullt. De uppgifter som kommuner och regioner ansvarar för måste därför ha en reell och uppenbar betydelse för medborgarna. Det måste även finnas ett utrymme för kommuner och regioner att självständigt fatta beslut. Om ett sådant handlingsutrymme saknas förlorar den kommunala demokratin sitt innehåll. Av den anledningen måste kommunal självstyrelse få innebära viss variation mellan olika kommuner. Den avgörande frågan för riksdag och regering blir att avgöra hur stora lokala och regionala variationer i lösningar och resultat som kan accepteras inom olika verksamhetsområden.¹²²

Ett annat motiv för kommunal självstyrelse är olika effektivitetsvärden. Självstyrelsen ger förutsättningar för ökad flexibilitet och bättre anpassningsförmåga utifrån olika behov av offentliga åtgärder. Detta brukar vara särskilt giltigt när det gäller att organisera och bemanna verksamheter, behov som ofta är lättare att bedöma lokalt eller regionalt. Resursanvändningen kan också bli effektivare om man i kommunerna kan använda befintliga resurser för att genomföra statliga beslut, i stället för att bygga upp en ny statlig organisation. Andra effektivitetsvärden handlar om mångfald – att flera aktörer prövar att lösa likartade problem – och variation – att kunna anpassa verksamheten till lokala förutsättningar.¹²³

Den kommunala självstyrelsen är inte obegränsad

Den kommunala självstyrelsen är inte obegränsad. Inom vissa områden väger nationella krav på en enhetlig reglering tyngre än självstyrelsen. Ett sådant område är skolväsendet där staten styr genom att sätta upp nationella mål för att skolan ska vara likvärdig.¹²⁴

¹²² Statskontoret (2011): *Kommunalt självstyre och proportionalitet*. 2011:17.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

En kritik mot självstyrelsen är att den kan leda till skillnader mellan olika delar av landet och till bristande likvärdighet. Lokalt fattade beslut kan också gå emot nationellt ställda ambitioner och målsättningar. Dessutom kan det på lokal nivå vara svårt att upprätthålla den kvalificerade sakkunskap som ett alltmer komplext regelverk kräver. Det finns även stordriftsfördelar vad gäller till exempel administration och upphandling, något som ofta lyfts fram som fördelar med en mer central styrning.¹²⁵

Statens styrning av kommuner och regioner har ökat i omfattning och detaljeringsgrad

Statskontoret presenterade 2019 en analys av utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner.¹²⁶ Analysen visar att den statliga styrningen har ökat i omfattning och detaljeringsgrad under senare år och nu är mycket omfattande och detaljerad. Främst gäller detta den ekonomiska styrningen via de riktade statsbidragen. Men också kunskapsstyrningen via olika typer av stödinsatser och statens styrning med mål och inriktningsdokument har ökat kraftigt. Även regelstyrningen har blivit mer detaljerad och fått ett ökat inslag av rättstillämpning, vilket har skärpt kraven på kommuner och regioner.¹²⁷

Utvecklingen mot ett ökat inslag av rättstillämpning brukar kallas juridifiering, något som den kommunala verksamheten har genomgått under de senaste decennierna (se även avsnitt 5.1.5). Alltmer omfattande lagar, valfrihet, marknadsanpassning, konkurrens mellan skolor, rätten för enskilda att föra fram klagomål och utkräva ansvar samt kraftfullare verktyg för tillsynsmyndigheter leder till att verksamhetens utförande främst blir en fråga om hur lagar och andra bestämmelser ska tillämpas.¹²⁸ Utredningen kan konstatera att denna juridifiering inte var avsedd när mål- och resultatstyrningen infördes och när skolan avreglerades i samband med kommunaliseringen. Forskaren Caroline Runesdotter menar att avregleringen av skolan och införandet av skolvalet byggde på att skolan skulle styras genom

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Statskontoret (2019): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. 2019:2.

¹²⁷ Statskontoret använder begreppen regelstyrning, ekonomisk styrning, kontrollstyrning, kunskapsstyrning, styrning med mål och inriktningsdokument, organisationsstyrning samt informell styrning för det som i avsnitt 3.3.2 betecknas juridisk, ekonomisk och ideologisk styrning.

¹²⁸ Statskontoret (2019): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. 2019:2.

elevers och vårdnadshavares val och konkurrens mellan skolor, och att juridifieringen kan ses som ett försök att komma till rätta med avregleringens avigsidor.¹²⁹

Den statliga styrningen sträcker sig i dag långt in i kommunernas och regionernas verksamheter. Ofta påverkar den inte bara *vad* kommuner och regioner ska göra utan också *hur* de bör göra det. Enligt Statskontoret får den ökade statliga styrningen både önskade och oönskade konsekvenser:

- Utifrån mängden statlig styrning och dokumentationskrav som följer av lagstiftning, statsbidrag, tillsyn och kunskapsstyrning kan det vara svårt för enskilda kommuner eller regioner att bedriva verksamheten på det mest ändamålsenliga sättet.
- Kommunernas och regionernas olika förutsättningar att hantera den statliga styrningen, till exempel de krav som ställs för olika statsbidrag, riskerar att minska den nationella likvärdigheten, tvärt emot syftet med styrningen.
- Statens omfattande och detaljerade styrning medför en stor mängd betungande administration i kommunerna och regionerna. Dessutom visar Statskontorets analys att de statliga kraven ofta byggs på av lokala krav som ytterligare ökar det administrativa arbetet.
- Den omfattande och detaljerade statliga styrningen gör att det politiska handlingsutrymmet i kommuner och regioner minskar.¹³⁰

3.4.4 Styrningen på huvudmannanivå utförs av både offentliga och enskilda huvudmän

Skollagen medger både offentliga och enskilda huvudmän för skolan. De offentliga huvudmännen kan vara staten, kommuner och regioner.

- Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt för förskoleklass och fritidshem vid dessa skolformer.¹³¹

¹²⁹ Runesdotter, Caroline (2016): Avregleringens pris? Om juridifieringen av svensk skola ur skolaktörers perspektiv. *Utbildning & Demokrati* 2016, vol. 25, nr 1, s. 95–111.

¹³⁰ Statskontoret (2019): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. 2019:2.

¹³¹ 2 kap. 4 § skollagen.

- Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, komvux och fritidshem.¹³²
- En region får under vissa förutsättningar vara huvudman för gymnasieskola, gymnasiesärskola och komvux.¹³³
- Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.¹³⁴

Det finns närmare 1 100 huvudmän i de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag. Om man även räknar med förskolan finns det ungefär 2 800 huvudmän. Vid sidan av de 290 kommunala huvudmännen finns cirka 800 enskilda huvudmän. Sammantaget drev de kommunala huvudmännen 3 957 grundskolor och 812 gymnasieskolor läsåret 2020/2021. De enskilda huvudmännen drev samma läsår totalt 822 fristående grundskolor och 449 fristående gymnasieskolor. En majoritet av eleverna i grund- och gymnasieskolan går i en kommunal skola, men omkring 15 procent av grundskoleeleverna och nästan 30 procent av gymnasieeleverna går i en fristående skola. Inom komvux finns inga enskilda huvudmän utan enbart kommunala (eller regionala) huvudmän. Antalet huvudmän för komvux är relativt lika för de olika skolformsdelarna (cirka 240), med undantag för komvux som särskild utbildning¹³⁵ där antalet är klart färre (cirka 160). Lsåret 2020/2021 fanns också 7 regioner som tillsammans drev 20 gymnasie- och gymnasiesärskolor. Av dessa var 3 regioner även huvudmän för komvux på gymnasial nivå.¹³⁶

Alla kommuner har i grunden samma ansvar för skolverksamheten, både i sin roll som huvudman och i sin roll som hemkommun. Men kommunernas förutsättningar att hantera sitt ansvar skiljer sig åt. Skillnaderna i storlek mellan kommuner är stora. Många svenska kommuner är små och mediankommunen har runt 16 000 invånare. För små kommuner kan det vara svårt att ha den kapacitet och kompetens som krävs för att bedriva skolverksamheten. Det finns också

¹³² 2 kap. 2 § skollagen.

¹³³ 2 kap. 3 § skollagen.

¹³⁴ 2 kap. 5 § skollagen.

¹³⁵ Den 2 juli 2023 byter komvux som särskild utbildning namn till komvux som anpassad utbildning.

¹³⁶ Skolverket. Sveriges officiella statistik. Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2020/21.

demografiska och socioekonomiska skillnader mellan kommuner, som får konsekvenser bland annat för kommunernas ekonomiska förutsättningar. Dessutom finns skillnader mellan kommuner vad gäller möjligheten till kompetensförsörjning till skolan samt elevernas skolresultat.

Dagens huvudmannaskap beskrivs närmare i kapitel 4. Där behandlas också kommunernas funktion som hemkommuner utförligare. Dessutom ges en fördjupad bild av kommunernas olika förutsättningar och kapacitet.

3.4.5 Rektorer och lärare utövar professionell styrning på lokal nivå

Som tidigare nämnts riktar sig skollagen inte bara till huvudmännen utan också direkt till de professionella i skolan, både till rektorer och lärare. Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor, som särskilt ska verka för att utbildningen utvecklas.¹³⁷ Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av skollagen och andra författningar.¹³⁸

Lärarna har ansvar för den undervisning de bedriver.¹³⁹ Dessutom ansvarar lärarna för att sätta betyg.¹⁴⁰

Läraryrket som profession är omdiskuterat

Sedan länge finns en diskussion om huruvida läraryrket är en profession eller inte, och om hur stark denna profession i så fall är.

Professionsbegreppet har förändrats över tid, liksom betoningen på vilka kriterier som ska uppfyllas för att få tillhöra en profession. Enligt forskaren Johanna Ringarp är en definition som de flesta kan ställa sig bakom att professioner kännetecknas av att ha en egen kun-

¹³⁷ 2 kap. 9 § skollagen.

¹³⁸ 2 kap. 10 § skollagen.

¹³⁹ 2 kap. 15 § skollagen.

¹⁴⁰ 3 kap. 16 § skollagen.

skapsbas som bygger på systematisk teori, auktoritet, samhällelig sanktion, etiska regler och en egen kultur.¹⁴¹

När Niklas Stenlås, också forskare, ringar in professionsbegreppet, är yrkesgruppens autonomi central:

För att det ska vara möjligt för en yrkesgrupp att uppträda professionellt krävs att yrkesutövarna kan utöva stort inflytande över sin arbets-situation och med andra ord har en viss yrkesautonomi.¹⁴²

Enligt Stenlås bygger professionellt arbete på att yrkesutövaren kan tillämpa sitt professionella omdöme i skilda situationer. Detta omdöme bygger på en solid teoretisk utbildning och en yrkeskod. Vidare kräver tillämpningen av dessa normer i yrket makt över definitionen av gott arbete, det vill säga professionellt arbete kräver en viss yrkesautonomi. Om denna autonomi begränsas av yttre betingelser eller andra, konkurrerande normsystem, får det konsekvenser för möjligheten att utföra ett professionellt arbete.

På flera sätt uppfyller läraryrket inte de krav som ställs på traditionella professioner, som läkar- och advokatyrfkerna. Ett exempel är att innehållet i undervisningen fastställs genom centrala styrdokument och av andra beslutsorgan än lärarnas egna. Det är alltså inte de professionellas omdöme som styr innehållet i yrkesutövandet. På så sätt lever lärarkåren inte upp till idealbilden av en profession med yrkesmässig och kulturell autonomi.

Ett annat exempel är att läraryrket, i ett historiskt perspektiv, i mindre omfattning har byggt på teoretisk utbildning. Under 1900-talet har vissa argumenterat för att yrken som gör det ska skiljas ut som en speciell kategori som kallas för *semiprofessioner*.¹⁴³ Typiskt för dessa yrken, dit läraryrket brukar räknas, är att de expanderade kraftigt i och med utbyggnaden av högskoleutbildningen och välfärds-systemen under andra hälften av 1900-talet. Enligt Brante med flera har semiprofessionerna närmat sig definitionen av en klassisk profession, samtidigt som kunskapsbasen oftast är mer fragmenterad och omdiskuterad än vad som är fallet med de klassiska professionerna.¹⁴⁴

¹⁴¹ Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*.

¹⁴² Stenlås, Niklas (2009): *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2009:6, s. 9.

¹⁴³ Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*.

¹⁴⁴ Brante, Thomas m.fl. (2015): *Professionerna i kunskapssamhället. En jämförande studie av svenska professioner*. Liber.

Yttre kontroll bidrar till deprofessionalisering

Både Ringarp och Stenlås menar att läraryrket har deprofessionaliserats. Stenlås definierar *deprofessionalisering* som en yrkesgrupps förlust av autonomi. Enligt Stenlås är det de yrkesaktivas möjlighet att själva formulera de normer som gäller vid yrkets utövande, och som genom sitt yrkeskunnande avgör vad som är ett gott arbete, som avgör om det är fråga om en professionell yrkesgrupp.¹⁴⁵

Vad är det då som har orsakat läraryrkets deprofessionalisering? Ringarp hänvisar till forskning som pekar på att byråkratisk och administrativ kontroll, i det här fallet skoladministrationen, bryter sambandet mellan lärarnas handlingsautonomi och yrkesetik. Den yttre kontrollen bidrar till deprofessionalisering.¹⁴⁶

Också Stenlås talar om yttre kontroll när han beskriver vilka faktorer som försvagar en profession. Enligt Stenlås inträffar deprofessionalisering när ett nytt ledarskikt etableras med syfte att kontrollera de professionellas arbete, eller när inträdeshindren till yrket försvagas och det blir möjligt för fler att utöva yrket.¹⁴⁷

Vidare talar Stenlås om att rutinisering, reglering och standardisering av verksamheten inom ett yrke, bidrar till deprofessionalisering. Anledningen är att standardiseringen gör yrkesutövarna utbytbara, minskar deras inflytande över sitt arbete, minskar möjligheten att utöva eget (professionellt) omdöme och minskar yrkesutövarnas autonomi. Enligt Stenlås kan en urvattning av yrkets kunskapsbas också verka deprofessionaliserande eftersom det minskar professionens värde (för omvärlden) men också för att det blir svårare att agera utifrån ett professionellt omdöme.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Stenlås, Niklas (2009): *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2009:6.

¹⁴⁶ Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*.

¹⁴⁷ Stenlås, Niklas (2009): *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2009:6.

¹⁴⁸ Ibid.

3.5 Skolans nationella styrdokument

I detta avsnitt beskriver utredningen de nationella styrdokument som gäller för skolväsendet och som är en del av statens juridiska och ideologiska styrning. Styrdokumenten är

- skollagen
- skolförordningen, gymnasieförordningen och förordningen om vuxenutbildning
- läroplanerna
- examensmålen för gymnasieskolan och programmålen för gymnasiesärskolan
- kursplanerna, betygskriterierna och kriterierna för bedömning av kunskaper (tidigare kunskapskrav) samt ämnesplanerna
- andra föreskrifter
- allmänna råd.

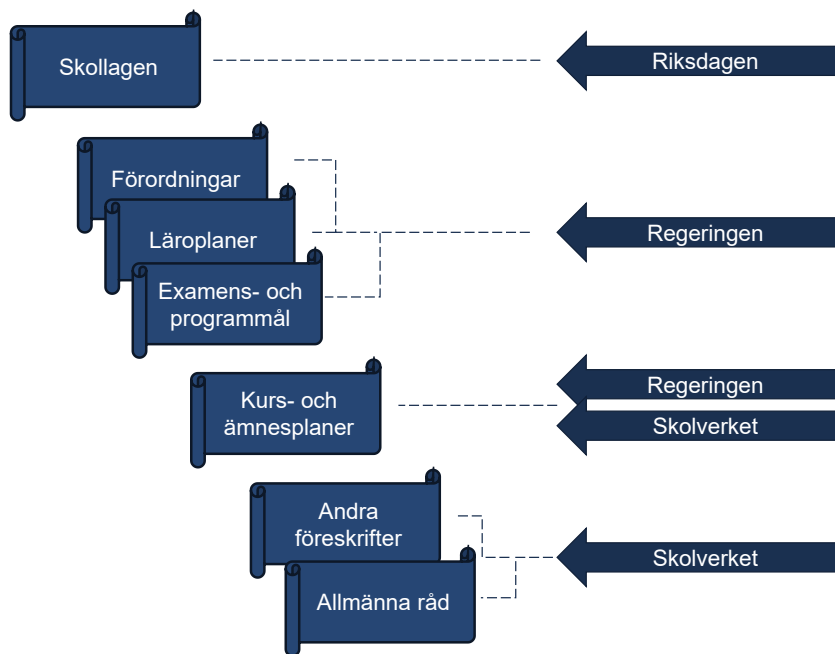
Utöver det ovanstående omfattas skolan av andra, mer generella bestämmelser, till exempel arbetsmiljölagen, diskrimineringslagen, FN:s konvention om barnets rättigheter samt offentlighets- och sekretesslagen.¹⁴⁹

I figur 3.2 illustreras skolans nationella styrdokument och vem som beslutar om dem.

¹⁴⁹ Arbetsmiljölagen (1977:1160), diskrimineringslagen (2008:567), lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Figur 3.2 Skolans nationella styrdokument

Vem beslutar om vad?



Skollagen

Skollagen innehåller bestämmelser om skolväsendet samt om vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet.¹⁵⁰ I skollagen regleras vilka rättigheter och skyldigheter barn, elever och vårdnadshavare har. Dessutom anges vilka krav som ställs på huvudmännen.¹⁵¹ Skollagen innehåller såväl generella bestämmelser för alla skolformer som grundläggande bestämmelser om de olika skolformerna. Riksdagen beslutar om skollagen.

¹⁵⁰ 1 kap. 1 § skollagen.

¹⁵¹ Skolverket 2021-04-13: *Skollagen och förordningar*.

www.skolverket.se/regler-och-ansvar/skollagen-och-forordningar (hämtad 2022-02-15).

Skolförordningen, gymnasieförordningen och förordningen om vuxenutbildning

Skolformsförordningarna konkretiserar skollagens bestämmelser. I skolförordningen finns bestämmelser om förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet. Gymnasieförordningen gäller för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.¹⁵² Förordningen om vuxenutbildning innefattar alla delar av den kommunala vuxenutbildningen (komvux):

- komvux på grundläggande nivå
- komvux på gymnasial nivå
- komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå
- komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå
- komvux i svenska för invandrare.¹⁵³

Regeringen beslutar om förordningarna.

Läroplanerna

Det finns åtta läroplaner:

- läroplan för förskolan¹⁵⁴
- läroplan för grundskolan¹⁵⁵
- läroplan för grundsärskolan¹⁵⁶
- läroplan för specialskolan¹⁵⁷
- läroplan för sameskolan¹⁵⁸

¹⁵² Gymnasieförordningen (2010:2039).

¹⁵³ Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

¹⁵⁴ Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

¹⁵⁵ Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

¹⁵⁶ Förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan.

¹⁵⁷ Förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

¹⁵⁸ Förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

- läroplan för gymnasieskolan¹⁵⁹
- läroplan för gymnasiesärskolan¹⁶⁰
- läroplan för vuxenutbildningen.¹⁶¹

I alla läroplanerna anges värdegrund och uppdrag eller uppgifter samt mål och riktlinjer. De obligatoriska skolformernas¹⁶² läroplaner inkluderar också kursplaner. Grundskolan, specialskolan och sameskolan har särskilda delar för förskoleklassen respektive fritidshemmet. För fritidshemmet i grundsärskolan gäller i stället några delar i grundskolans läroplan.

Läroplanerna är förordningar som beslutas av regeringen.¹⁶³

Examensmålen och programmålen

Utöver läroplanerna finns det examensmål för de nationella programmen i gymnasieskolan¹⁶⁴ och programmål för de nationella programmen i gymnasiesärskolan.¹⁶⁵ Examensmålen ska ligga till grund för planeringen av utbildningen och undervisningen. De ska styra utbildningen och gymnasiearbetets utformning och innehåll. I examensmålen anges mål för programmet, de inriktningar som finns inom programmet och mål för gymnasiearbetet.¹⁶⁶ Programmålen anger också mål för programmet och mål för gymnasiesärskolearbetet. Dessutom beskriver de vilka kunskaper eleverna ska ha tillägnat sig under utbildningen.¹⁶⁷

Regeringen beslutar om examensmålen och programmålen, vilka är förordningar.

¹⁵⁹ Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

¹⁶⁰ Förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan.

¹⁶¹ Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

¹⁶² De obligatoriska skolformerna innefattar grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

¹⁶³ 1 kap. 11 § skollagen.

¹⁶⁴ Förordningen (SKOLFS 2010:14) om examensmål för gymnasieskolans nationella program.

¹⁶⁵ Förordningen (SKOLFS 2013:5) om programmål för gymnasiesärskolans nationella program.

¹⁶⁶ Skolverket (2011): *Gymnasieskola 2011*.

¹⁶⁷ Skolverket (2013): *Gymnasiesärskolan*.

Kursplanerna, betygskriterierna och kriterierna för bedömning av kunskaper samt ämnesplanerna

I läroplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ingår kursplaner för varje ämne och ämnesområde. Kursplanerna är indelade i syfte och centralt innehåll, och har tillhörande betygskriterier och kriterier för bedömning av kunskaper (kallades tidigare för kunskapskrav). De styr undervisningen i varje ämne. Syftet och det centrala innehållet utgör utgångspunkt för planering och genomförande av undervisningen. Betygskriterierna och kriterierna för bedömning av kunskaper styr betygssättningen respektive bedömningen av godtagbara kunskaper i de årskurser där betyg inte sätts.¹⁶⁸

För varje ämne på gymnasial nivå finns en ämnesplan. Ämnesplanerna ingår inte i läroplanerna. De består dels av en beskrivning av ämnet som helhet, dels av beskrivningar av varje kurs i ämnet. För ämnet som helhet anges ämnets syfte och vilken kurs eller vilka kurser som finns i ämnet. För varje kurs anges centralt innehåll och betygskriterier. Här ingår alltså betygskriterierna i ämnesplanerna till skillnad från de obligatoriska skolformerna. Ämnets syfte och kursens centrala innehåll styr undervisningen och betygskriterierna styr betygssättningen.¹⁶⁹

Regeringen beslutar om vissa kurs- och ämnesplaner medan Skolverket beslutar om andra.

Regeringen fattar beslut om

- kursplaner för grundskolan¹⁷⁰
- ämnesplaner för de gymnasiegemensamma ämnena för gymnasieskolan¹⁷¹ och komvux på gymnasial nivå.¹⁷²

¹⁶⁸ Skolverket (2020): *Så använder du kursplanerna. Grundskolenivå.*

¹⁶⁹ Skolverket (2020): *Så använder du ämnesplanerna. Gymnasial nivå.* För utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025 ska ämnesbetyg ersätta kursbetyg. Prop. 2021/22:36 *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper*. Bet. 2021/22:UbU7, rskr. 2021/22:156.

¹⁷⁰ 10 kap. 8 § skollagen.

¹⁷¹ 16 kap. 21 § skollagen.

¹⁷² 20 kap. 6 § skollagen.

Skolverket beslutar om

- kursplaner för grundsärskolan¹⁷³
- kursplaner för specialskolan¹⁷⁴
- kursplaner för sameskolan¹⁷⁵
- betygskriterier och kriterier för bedömning av kunskaper för grundskolan¹⁷⁶
- ämnesplaner för gymnasieskolan och komvux på gymnasial nivå utöver de gymnasiegemensamma ämnena¹⁷⁷
- ämnesplaner för gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå (även de gymnasiesärskolegemensamma)¹⁷⁸
- kursplaner för komvux på grundläggande nivå¹⁷⁹
- kursplaner för komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå¹⁸⁰
- kursplan för komvux i svenska för invandrare.¹⁸¹

Andra föreskrifter

Förutom kursplaner, betygskriterier och kriterier för bedömning av kunskaper samt ämnesplaner utfärdar Skolverket andra föreskrifter i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS). Även Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten utfärdar föreskrifter i SKOLFS. För att en myndighet ska kunna utfärda en föreskrift krävs ett bemyndigande av regeringen som i sin tur fått ett bemyn-

¹⁷³ 11 kap. 11 § skollagen, förordningen om läroplan för grundsärskolan.

¹⁷⁴ 12 kap. 8 § skollagen, förordningen om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

¹⁷⁵ 13 kap. 8 § skollagen, förordningen om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

¹⁷⁶ Förordningen om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

¹⁷⁷ 16 kap. 21 §, 20 kap. 6 § skollagen, 1 kap. 4 § gymnasieförordningen och 2 kap. 13 § förordningen om vuxenutbildning.

¹⁷⁸ 19 kap. 22 § skollagen, 1 kap. 5 a § gymnasieförordningen och 2 kap. 13 § förordningen om vuxenutbildning.

¹⁷⁹ 2 kap. 11 § förordningen om vuxenutbildning.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ 2 kap. 12 § förordningen om vuxenutbildning.

digande av riksdagen.¹⁸² Föreskrifter inom skolområdet kan bland annat gälla nationella prov, betyg, statsbidrag, lärarlegitimation, skolindex, riksprislistan samt ansökan om godkännande för enskilda huvudmän och om betygsrätt.

Allmänna råd

Allmänna råd är generella rekommendationer om hur en författning bör tillämpas. I allmänna råd anges hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.¹⁸³ Råden är alltså inte bindande, men de bör följas om verksamheten inte uppfyller kraven i bestämmelserna på andra sätt.¹⁸⁴

De allmänna råd som gäller för skolväsendet utarbetas av Skolverket¹⁸⁵ och publiceras i SKOLFS.¹⁸⁶ Skolverket har bland annat gett ut allmänna råd om betyg och prövning, extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan, studie- och yrkesvägledning samt systematiskt kvalitetsarbete. I de publikationer som inrymmer Skolverkets allmänna råd finns också kommentarer som ska göra det lättare att förstå och tillämpa råden.¹⁸⁷

Principerna för vem som beslutar om vilka styrdokument är inte helt tydliga

Det är svårt att fullt ut hitta principiella argument för gränsdragningen mellan regeringen och Skolverket när det gäller vem som beslutar om vilka styrdokument. Grundprincipen är, som tidigare nämnts, att riksdagen i skollagen eller annan lag ger bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om styrdokument. Sedan kan regeringen i en förordning ge bemyndigande till Skolverket. Det behövs dock inget

¹⁸² 8 kap. 1, 10 och 11 §§ regeringsformen.

¹⁸³ 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

¹⁸⁴ Skolverket 2022-07-05: *Allmänna råd*. www.skolverket.se/regler-och-ansvar/allmanna-rad (hämtad 2022-07-05).

¹⁸⁵ Bilaga 1 författningssamlingsförordningen.

¹⁸⁶ 27 § författningssamlingsförordningen.

¹⁸⁷ Skolverket 2022-07-05: *Allmänna råd*. www.skolverket.se/regler-och-ansvar/allmanna-rad (hämtad 2022-07-05).

särskilt bemyndigande för att en myndighet ska få besluta om allmänna råd inom sitt område.¹⁸⁸

Ett argument för gränsdragningen är att regeringen beslutar om det som är överordnat, till exempel läroplanerna som anger de grundläggande värden som ska präglade skolans verksamhet och de övergripande mål och riktlinjer som ska gälla. Men det är svårare att hitta argument för exempelvis varför Skolverket beslutar om betygskriterier och kriterier för bedömning av kunskaper för grundskolan medan regeringen beslutar om ämnesplaner för gymnasiegemensamma ämnen, i vilka betygskriterier ingår.

Vem som beslutar om vad har också varierat över tid. Före 2011 var det som exempel Skolverket som beslutade om alla kursplaner i gymnasieskolan. Genom en ändring i gymnasieförordningen tog regeringen tillbaka beslutanderätten av ämnesplaner för gymnasiegemensamma ämnen.¹⁸⁹

Det har även funnits förslag om att öka Skolverkets beslutanderätt över styrdokumentet. I en utredning från 2007 föreslogs att Skolverket skulle besluta om kursplaner för grundskolan.¹⁹⁰ Detta förslag genomfördes inte eftersom regeringen ansåg att innehållet i de grundläggande nationella styrdokumentet skulle fastställas av ett organ som har politiskt ansvar. Skolverket som expertmyndighet skulle däremot fortsätta lämna underlag för beslut om kursplaner. Dessutom menade regeringen att Skolverket skulle besluta om kunskapskrav (numera betygskriterier), något som ansågs kräva en bety-
dande ämneskompetens på detaljnivå.¹⁹¹

¹⁸⁸ Prop. 1983/84:119 *Förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd.*

¹⁸⁹ 1 kap. 6 § förordningen (2010:235) om ändring i gymnasieförordningen (1992:394).

¹⁹⁰ SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem.*

¹⁹¹ Prop. 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan.*

4 Huvudmän och skolor i skolsystemet

Dagens svenska skolsystem består av många huvudmän, såväl offentliga som enskilda. Dessa har varierande förutsättningar att bedriva skolverksamhet och delvis olika ansvar. Sedan kommunaliseringen och friskolereformen har också antalet huvudmän vuxit mycket snabbt med anledning av de förändrade villkoren för fristående skolor. Många kommuner har samtidigt fördelat ut huvudmannauppgifterna på flera nämnder och förvaltningar. Det har tillsammans gjort att skolsystemets struktur inte längre ser ut som den gjorde före kommunaliseringen. Ett ökat statligt ansvar för styrningen av skolan eller ett statligt huvudmannaskap för de offentliga skolorna och kommunal vuxenutbildning (komvux) skulle återigen innebära en mycket stor förändring av skolsystemets nuvarande struktur.

I detta kapitel beskriver utredningen huvudmännens ansvar inom ramen för dagens skolsystem och hemkommunens roll i styrningen av skolväsendet. Vi redogör för den kommunala skolverksamhetens omfattning och struktur, men också för de kommunala och enskilda huvudmännens förutsättningar och kapacitet i olika avseenden.

4.1 Huvudmännens och kommunernas ansvar

Inom ramen för de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag finns det nästan 1 100 huvudmän, både offentliga och enskilda. Om man även räknar med förskolan finns det ungefär 2 800 huvudmän. Huvudmannen för utbildningen har det yttersta ansvaret för att eleverna når målen. Huvudmannen bestämmer hur skolan ska arbeta för att nå de nationella målen, ser till att skolan har de resurser som krävs och ska hela tiden verka för att skolan ska bli

bättre. Huvudmannen ska också se till att utbildningen följer de bestämmelser som finns.

I detta avsnitt beskriver utredningen huvudmännens ansvar och uppgifter i skolsystemet. Vi ger också en introduktion till de olika huvudmännen i skolsystemet, med fokus på kommunerna och de enskilda huvudmännen. Dessutom beskriver vi de skyldigheter kommunerna har i egenskap av att vara hemkommuner för de barn, ungdomar och vuxna som befinner sig i skolsystemet.

4.1.1 Ansvaret för skolan är fördelat på många olika huvudmän

Skollagen reglerar vem som är och får vara huvudman för olika skolformer

Skollagen reglerar vem som är huvudman för olika skolformer inom skolväsendet:

- Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola,¹ gymnasieskola, gymnasiesärskola,² komvux och fritidshem.³
- Staten är huvudman för specialskola och sameskola samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola.⁴
- En region får vara huvudman för gymnasieskola, gymnasiesärskola och komvux i den utsträckning som anges skollagen.⁵
- Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.⁶

¹ Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola.

² Den 2 juli 2023 byter gymnasiesärskolan namn till anpassad gymnasieskola.

³ 2 kap. 2 § skollagen (2010:800).

⁴ 2 kap. 3 § skollagen.

⁵ 2 kap. 4 § skollagen.

⁶ 2 kap. 5 § skollagen.

Kommunernas ansvar som huvudman varierar med skolformen

Av skollagen framgår en skillnad mellan olika huvudmän. Kommuner och staten *är* huvudmän för utpekade skolformer. Regioner och enskilda *får* vara huvudmän för vissa skolformer. Kommunerna, och i vissa specifika fall även staten, har därmed en skyldighet som regioner och enskilda huvudmän inte har.

Kommunernas ansvar innebär samtidigt inte en skyldighet för varje enskild kommun att vara huvudman för samtliga skolformer. För förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet föreskriver skollagen att kommunen själv ska anordna utbildning. Men för grundskolskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux finns det inget sådant krav, utan lagstiftningen medger att en kommun samverkar med andra kommuner om att erbjuda utbildning inom skolformen. Det innebär att det finns kommuner som inte är huvudmän för dessa skolformer.

Själva rollen som huvudman ser också olika ut beroende på skolform. Inom komvux finns det bara kommunala huvudmän, inga enskilda. Men kommunen kan med bibehållet huvudmannaskap välja att överlämna genomförandet av utbildningen på entreprenad till en enskild utbildningsanordnare. Den möjligheten finns inte på samma sätt för andra skolformer. Utredningen fördjupar beskrivningen av huvudmannaskapet för komvux i avsnitt 4.1.3.

Majoriteten av eleverna får sin utbildning hos en kommunal huvudman

Kommunerna är huvudmän för den största delen av skolverksamheten. Men de enskilda huvudmännen är fler till antalet.

- Sveriges 290 kommuner drev tillsammans 3 957 grundskolor läsåret 2020/2021. 220 kommuner och 10 kommunalförbund var också huvudmän för gymnasieskolan och drev totalt 812 gymnasieskolor i 242 kommuner. Antalet kommuner som är huvudmän för komvux varierar beroende på skolformsdel. Till exempel var 241 kommuner huvudmän för komvux i svenska för invandrare (sfi), men bara 160 för komvux som särskild utbildning.⁷ Antalet kommunala nämnder med ansvar för någon del av skolan uppgick

⁷ Den 2 juli 2023 byter komvux som särskild utbildning namn till komvux som anpassad utbildning.

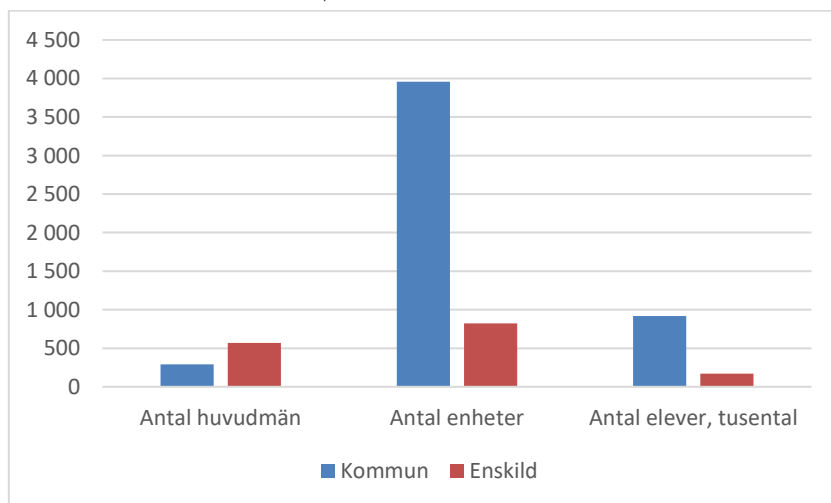
samtidigt till närmare 360, eftersom ansvaret för olika skolformer är uppdelat på två eller fler nämnder i flera kommuner.⁸

- Omkring 800 enskilda huvudmän drev 2020/2021 totalt 822 fristående grundskolor och 449 fristående gymnasieskolor.
- Det fanns också 7 regioner som tillsammans drev 20 gymnasie- och gymnasiesärskolor. 3 regioner var också huvudmän för komvux på gymnasial nivå.
- Staten är huvudman för två skolformer, specialskolan och same-skolan, som 2020/2021 omfattade 10 respektive 5 skolor.⁹

En majoritet av eleverna i grund- och gymnasieskolan går i en kommunal skola. Men omkring 15 procent av grundskoleeleverna och nästan 30 procent av gymnasieeleverna går i en fristående skola (figur 4.1 och 4.2).

Figur 4.1 Kommunala och enskilda huvudmän i grundskolan

Antal huvudmän, enheter och elever 2020/2021



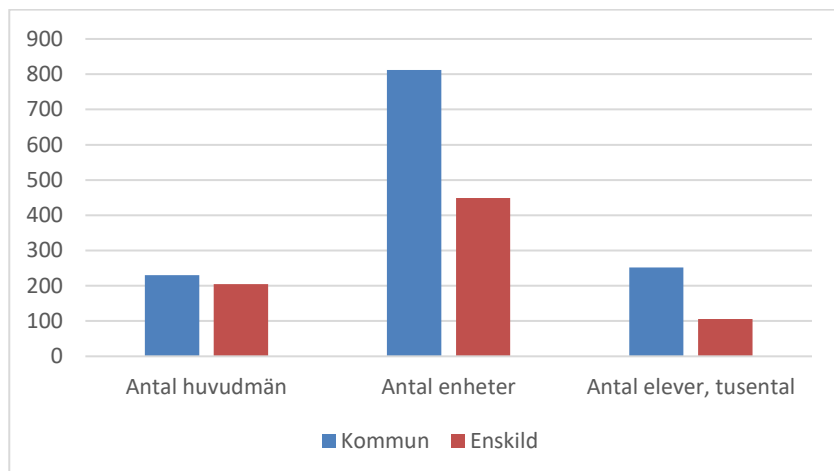
Källa: Skolverket: Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2020/21.

⁸ Sammanställning av uppgifter i e-post från Sveriges Kommuner och Regioner 2021-02-05.

⁹ Skolverket: Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2020/21.

Figur 4.2 Kommunala och enskilda huvudmän i gymnasieskolan

Antal huvudmän, enheter och elever 2020/2021



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

4.1.2 Huvudmännen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med författningarna

Huvudmannen har enligt skollagen ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar.¹⁰ Begreppet utbildning används i skollagen för att beteckna all verksamhet som omfattas av de övergripande målen i skolförfattningarna.¹¹

Inom ramen för utbildningen sker undervisningen. Undervisning definieras i skollagen som de målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden.¹²

Men huvudmannens ansvar för utbildningen omfattar enligt skolans författningar också många andra delar, såsom

- elevhälsa
- studie- och yrkesvägledning
- skolbibliotek och lärverktyg
- skolmåltider
- lokaler.

¹⁰ 2 kap. 8 § skollagen.

¹¹ 1 kap. 3 § skollagen.

¹² Ibid.

Skolans författningar ställer också indirekta krav på huvudmannens administrativa och ekonomiska kompetens. För att leva upp till författningarnas krav behöver huvudmannen ha en digital infrastruktur och administrativa system som kan hantera skolans olika processer när det gäller bland annat planering, kommunikation, uppföljning och dokumentation.

Huvudmannen ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete

Huvudmannen har det yttersta ansvaret för att eleverna når målen för utbildningen. Skollagen föreskriver att huvudmannen systematiskt och kontinuerligt ska planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen så att de nationella målen för utbildningen nås.¹³ Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen vidta nödvändiga åtgärder.¹⁴ Dessa bestämmelser förutsätter bland annat att huvudmannen samlar data om sin verksamhet, analyserar den och drar slutsatser samt säkrar att åtgärder vidtas om brister upptäcks och ger förutsättningar för åtgärderna i form av exempelvis kompetens och resurser.

Enligt skollagen ska det systematiska kvalitetsarbetet genomföras både på huvudmannanivå och på enhetsnivå. Syftet är att säkerställa verksamhetens kvalitet och likvärdighet med utgångspunkt i skollagen, läroplaner och andra skolförfattningar. Lärare, förskollärare, övrig personal och elever ska medverka i kvalitetsarbetet på enhetsnivå.¹⁵

Huvudmannen ska samverka med samhället och arbetslivet

Huvudmän för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan har ett ansvar för att samverka med samhället i övrigt.¹⁶ För komvux i sfi anger skollagen att huvudmannen i samarbete med Arbetsförmedlingen ska verka för att eleven kan kombinera sin utbildning i svenska med andra aktiviteter (se vidare avsnitt 5.5.5).¹⁷ Huvudmannen ska också i be-

¹³ 4 kap. 3 och 5 §§ skollagen.

¹⁴ 4 kap. 7 § skollagen.

¹⁵ 4 kap. 4 § skollagen.

¹⁶ 15 kap. 4 § och 18 kap. 3 § skollagen.

¹⁷ 20 kap. 25 § skollagen.

rörda fall samråda med arbetsgivare och den lokala arbetstagarorganisationen om en arbetstagares deltagande i utbildningen och utbildningens förläggning.¹⁸

Huvudmannen ansvarar för att personalen har rätt kompetens och nödvändiga insikter

Huvudmannen ansvarar för att skolans personal har rätt kompetens och för att all personal i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt skollagen har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.¹⁹

Skolans författningar anger vilka behörighetskrav som finns för rektorer och lärare.²⁰ Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en motsvarande utbildning.²¹ Huvudmannen ska också se till att personalen som har hand om utbildningen ges möjligheter till kompetensutveckling.²²

Undervisningen ska vara saklig, allsidig och anpassad till elevernas behov

Undervisning är utbildningens kärnverksamhet. Skolans författningar innehåller både övergripande och mer specifika regleringar av undervisningen.

- Av skollagen framgår de yttre ramarna för undervisningen i form av bland annat vilka ämnen som undervisningen ska omfatta och vilken undervisningstid som eleverna har rätt till. För utbildning inom komvux anger skollagen att utgångspunkten ska vara elevens behov och förutsättningar, att utbildningen ska bedrivas i form av kurser och komvuxarbete samt att det ska finnas en individuell studieplan som innehåller elevens mål med studierna och planerad omfattning.

¹⁸ 20 kap. 27 § skollagen.

¹⁹ 2 kap. 34 § andra stycket skollagen.

²⁰ 2 kap. 11–24 §§ skollagen.

²¹ 2 kap. 12 § skollagen.

²² 2 kap. 34 § första stycket skollagen.

- Skolförordningen anger att eleverna i grundskolan genom strukturerad undervisning ska ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den omfattning som behövs för att skapa förutsättningar för att eleverna uppfyller de kriterier för bedömning av kunskaper eller betygskriterier som minst ska uppfyllas och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen.²³ Någon motsvarande reglering av undervisningens utformning finns inte för andra skolformer.
- Av läroplanerna för respektive skolform framgår övergripande krav på undervisningens innehåll och kvalitet. Undervisningen ska vara saklig och allsidig och vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Kravet på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet omfattar enligt skollagen inte bara undervisningen utan hela utbildningen. Undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov och främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling. Vidare ska undervisningen förmedla kunskap om grundläggande demokratiska värden, bedrivas i demokratiska arbetsformer och utveckla elevernas förmåga och vilja att ta personligt ansvar och aktivt delta i samhällslivet.²⁴
- Det närmare innehållet i undervisningen konkretiseras i kursplaner och ämnesplaner.

Elevhälsan ska stödja elevernas utveckling mot målen

Huvudmannen ansvarar för elevhälsan. Skollagen slår fast att det ska finnas elevhälsa för eleverna i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Begreppet elevhälsa avser medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser.²⁵ En huvudman för komvux får för sina elever också anordna elevhälsa, men är inte skyldig att göra det.²⁶

²³ 5 kap. 2 § skolförordningen (2011:185).

²⁴ Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan. Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

²⁵ 2 kap. 25 § skollagen.

²⁶ 2 kap. 26 § skollagen.

Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande och stödja elevernas utveckling mot målen. Elevhälsan ska också se till att skolan bidrar till att skapa goda och trygga uppväxtvillkor för eleverna.²⁷

Elevhälsans medicinska insatser omfattas av de bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagstiftningen som gäller vårdgivare. Elevhälsan erbjuder hälsobesök och vaccinationer i enlighet med vaccinationsprogrammet för barn och unga. Elever kan också vid behov anlita elevhälsan för enklare sjukvårdande insatser, exempelvis omplåstring eller liknande.²⁸

Elevhälsan innefattar många olika kompetenser

Skollagen anger vilka personalkategorier eleverna ska ha tillgång till. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal som har kompetens för att tillgodose elevernas behov av specialpedagogiska insatser.²⁹

Däremot finns det ingen närmare beskrivning i skollagen om vad tillgång till olika personalkategorier innebär. En utgångspunkt är att det ska finnas tillgång till den personal och de resurser som krävs för att elevhälsan ska kunna utföra sin verksamhet i enlighet med lagstiftningen.³⁰

Studie- och yrkesvägledningen ska ge stöd inför elevernas framtida val

Skolan ska ge stöd till elever inför deras val av fortsatt utbildning och yrkesverksamhet. Skollagen anger att alla elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.³¹

²⁷ 2 kap. 25 § skollagen.

²⁸ 2 kap. 27–28 §§ skollagen och 2 kap. 3 a § smittskyddslagen (2004:168).

²⁹ 2 kap. 25 § skollagen.

³⁰ Socialstyrelsen och Skolverket (2016): *Vägledning för elevhälsan*.

³¹ 2 kap. 29–30 §§ skollagen.

Vägledning ska ges utifrån behov

Omfattningen av den studie- och yrkesvägledning som elever har rätt till finns inte preciserad i författningarna. Skollagens bestämmelser om studie- och yrkesvägledning tar i stället sin utgångspunkt i elevernas behov. Det är huvudmannens ansvar att anpassa resurserna och studie- och yrkesvägledningen efter de behov som eleverna har. Likt andra delar av utbildningen ska också studie- och yrkesvägledningen ingå i det systematiska kvalitetsarbetet på både huvudmannanivå och enhetsnivå. Inom komvux har även hemkommunerna en skyldighet att erbjuda studie- och yrkesvägledning, vilket beskrivs under avsnitt 4.1.4.

Nationella mål för studie- och yrkesvägledningen i skolväsendet regleras i läroplanerna för respektive skolform. I läroplanerna finns översiktliga beskrivningar av vägledningens innehåll och de förmågor som eleverna ska utveckla genom vägledningen. Av läroplanerna framgår att studie- och yrkesvägledning inte är synonymt med träffar med en studie- och yrkesvägledare, utan ett gemensamt ansvar för skolverksamheten där olika personalkategorier har olika roller.³²

Eleverna ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg

Skollagen föreskriver att elever i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola utan kostnad ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. För gymnasieskolan får dock huvudmannen besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka egna hjälpmedel.³³ Med lärverktyg menas de läromedel, den utrustning och det material som eleverna behöver för att kunna nå målen för utbildningen. Begreppet lärverktyg innefattar även digitala verktyg, både hårdvara (datorer, surfplattor med mera) och mjukvara (program).³⁴

Även inom komvux i sfi ska eleverna utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg, men huvudmannen får besluta att elever ska hålla sig med enstaka egna lärverktyg. Inom komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå samt som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå får däremot huvudmannen i vissa fall

³² Se t.ex. förordningen om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Förordningen om läroplan för gymnasieskolan. Förordningen om läroplan för vuxenutbildningen.

³³ 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 §, 15 kap. 17 §, 18 kap. 17 § skollagen.

³⁴ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

bestämma att eleverna själva ska anskaffa böcker och lärverktyg eller att sådana ska erbjudas mot en viss avgift.³⁵

Utöver tillgång till de lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning ska rektorn enligt skolans läroplaner se till att alla elever får förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet.³⁶ Däremot framgår det inte vad som avses med läromedel av god kvalitet eller innebörden av att rektorn ska ge eleverna förutsättningar att använda sådana läromedel.³⁷

Skolbiblioteken ska stimulera läsning och tillhandahålla material

Eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska också ha tillgång till skolbibliotek.³⁸ Något motsvarande krav finns inte för komvux.

Skolbiblioteken ingår i det allmänna biblioteksväsendet. Enligt bibliotekslagen ska biblioteksväsendet verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Biblioteksväsendet ska även främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt.³⁹

Kommuner och regioner ska anta biblioteksplaner för hela sin verksamhet på biblioteksområdet. Det kravet inkluderar skolbibliotek på skolor med kommunalt eller regionalt huvudmannaskap.⁴⁰ Skolbibliotek på fristående skolor omfattas däremot inte av biblioteksplanerna.

Skolmåltiderna ska vara näringsriktiga

Eleverna i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan ska erbjudas näringsriktiga skolmåltider.⁴¹ I gymnasieskolan finns det inget krav på att det ska serveras skolmåltider, men de flesta kommuner

³⁵ 20 kap. 7 § skollagen.

³⁶ Se t.ex. förordningen om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Förordningen om läroplan för gymnasieskolan. Förordningen om läroplan för vuxenutbildningen.

³⁷ SOU 2021:70 *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap*.

³⁸ 2 kap. 36 § skollagen.

³⁹ 2–5 och 14 §§ bibliotekslagen (2013:801).

⁴⁰ 17 § bibliotekslagen.

⁴¹ 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 § och 11 kap. 13 § skollagen.

och skolor väljer ändå att göra det.⁴² Komvux omfattas inte av några bestämmelser om skolmåltider.

Det är huvudmannen som beslutar om vilken mat som ska serveras och hur serveringen ska gå till. I samband med att skollagen trädde i kraft 2011 gav regeringen Livsmedelsverket i uppdrag att i samverkan med Skolverket stödja arbetet med näringsriktig skolmat och skolmåltidens utformning.⁴³ Tillsammans publicerade de båda myndigheterna 2013 ett informations- och inspirationsmaterial om skolmåltider riktat till skolledare.⁴⁴ Livsmedelsverket uppdaterade också sina skriftliga råd om bra mat i skolan.⁴⁵ Livsmedelsverkets råd har sedermera fått formen av nationella riktlinjer för måltider i skolan. Riktlinjerna grundar sig på vetenskap och beprövad erfarenhet. De är inte bindande men ger övergripande vägledning, stöd och förslag till hur man kan arbeta för att skapa matglädje och främja hållbara matvanor.⁴⁶

Lokalerna ska vara ändamålsenliga

En skolbyggnad är en plats för undervisning och utbildning. Huvudmannen ansvarar för att lokalerna lever upp till skollagens krav på ändamålsenlighet. I skollagen finns en generell bestämmelse om skolans fysiska miljö.⁴⁷ Bestämmelsen innebär att det för utbildningen ska finnas ändamålsenliga lokaler och den utrustning som behövs utifrån elevers varierande behov avseende kommunikation, information och informationsteknik så att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas.⁴⁸

Vidare anger skollagen att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.⁴⁹ För fritidshemmet anger skollagen att huvudmannen ska se till att barnen erbjuds en god miljö.⁵⁰

⁴² Skolverket (2021): *Mat i förskolan och skolan*. www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/mat-i-forskolan-och-skolan (hämtad 2022-02-18).

⁴³ Regeringen (2011): *Uppdrag till Livsmedelsverket om näringsriktig skolmat samt skolmåltidens utformning*. Regeringsbeslut 2011-10-27. U2011/5949/S.

⁴⁴ Livsmedelsverket och Skolverket (2013): *Skolmåltiden – en viktig del av en bra skola*.

⁴⁵ Livsmedelsverket (2013): *Bra mat i skolan. Råd för förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och fritidshem*. 1. rev. upplagan.

⁴⁶ Livsmedelsverket (2019): *Nationella riktlinjer för måltider i skolan – Förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och fritidshem*.

⁴⁷ 2 kap. 35 § skollagen.

⁴⁸ Prop. 2009/2010:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

⁴⁹ 5 kap. 3–4 §§ skollagen.

⁵⁰ 14 kap. 9 § skollagen.

Några närmare bestämmelser om vad som utgör ändamålsenliga skollokaler finns inte i skolans författningar. Ingen svensk myndighet har heller i dagsläget ett tydligt uppdrag att specifikt arbeta med kunskapsstöd när det gäller skolhuvudmännens utveckling av hur skolans fysiska lärmiljöer ska främja skolans uppdrag. Däremot har Boverket fått i uppdrag av regeringen att ta fram en vägledning för kvalitativ, tillgänglig och hållbar gestaltning av skolors och förskolors fysiska miljö.⁵¹ Boverket delar också ut ett statsbidrag för upprustning av skollokaler och utemiljöer.⁵²

Många olika författningar styr utformningen av skolans lokaler

Skollokalernas utformning styrs inte bara av bestämmelserna i skollagstiftningen. Planering, byggande och förvaltning av skolans inom- och utomhusmiljöer måste också leva upp till krav och regler som anges i många andra författningar.

Själva planeringsprocessen måste följa bestämmelserna i plan- och bygglagen.⁵³ Skolbyggnaden måste leva upp till de krav som miljöbalken ställer när det gäller exempelvis buller i inomhusmiljöer.⁵⁴ Skolbyggnaden måste också möta arbetsmiljölagens krav på bland annat tillfredsställande arbetshygieniska förhållandena när det gäller luft, ljud, ljus, vibrationer och liknande⁵⁵ samt diskrimineringslagens krav på tillgänglighet⁵⁶, eftersom skolan är en arbetsplats för både elever och personal.

Skolinspektionen ansvarar för att inspektera att skolans lokaler är ändamålsenligt utformade för den pedagogiska verksamheten, till exempel att det finns bra lokaler för att undervisa i slöjd och naturorienterande ämnen. Arbetsmiljöverket ansvarar för att inspektera att det inte finns risker i den fysiska miljön. Arbetsmiljön på hela skolan, inklusive skolgårdar, ska vara säker och ingen ska riskera att skada sig eller utsättas för hot och våld.⁵⁷

⁵¹ Regeringen (2018): *Uppdrag att förstärka arbetet med arkitektur och gestaltad livsmiljö*. Regeringsbeslut 2018-04-05. N2018/02273/SPN, N2017/03879/SPN.

⁵² Förordningen (2015:552) om statsbidrag för upprustning av skollokaler och av utemiljöer vid skolor, förskolor och fritidshem.

⁵³ Plan- och bygglagen (2010:900).

⁵⁴ 2 kap. 3 § och 9 kap. 3 § miljöbalken (1998:808).

⁵⁵ 2 kap. 4 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁵⁶ 1 kap. 4 § punkten 3 och 2 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567).

⁵⁷ Arbetsmiljöverket (2022): *Arbetsmiljöansvar i skolan*. www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsgivarens-ansvar-for-arbetsmiljon/arbetsmiljoansvar-i-skolan/ (hämtad 2022-07-01).

Effektiv administration ska stödja utbildningen

Skolans författningar innehåller inga bestämmelser om skolans administration. Men i praktiken förutsätter författningarnas krav på utbildningen att huvudmannen, rektorn och skolans personal har ett administrativt stöd i arbetet med att planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Digitaliseringen ska underlätta för personalen

I den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet betonar regeringen huvudmännens ansvar för att det finns en ändamålsenlig och fungerande infrastruktur för att använda digitala läresurser och skoladministrativa systemlösningar.

Tekniken får inte utgöra ett hinder för en god utbildning. Stödfunktioner måste finnas tillgängliga för att säkerställa avbrottsfria uppkopplingar och att digitala verktyg och övrig it-utrustning fungerar så att undervisningen kan bedrivas utan teknikrelaterade störningar. Olika system behöver fungera tillsammans och kommunicera med varandra.

Det måste också finnas en ändamålsenlig infrastruktur när det gäller tillgång till trådlöst nät, tillräcklig bredbandskapacitet och tillgång till annan relevant utrustning, samt tillgång till pedagogisk support.⁵⁸

4.1.3 Huvudmannaskapet och hur utbildning anordnas ser delvis annorlunda ut för komvux

Inom komvux är det enbart kommuner, och i vissa fall regioner, som kan vara huvudmän.⁵⁹ Det innebär att det för komvux endast finns offentliga huvudmän och inte enskilda huvudmän som det gör för grund- och gymnasieskolan.

Utbildningen kan anordnas på olika sätt. En huvudman kan anordna komvux i egen regi, på entreprenad hos enskilda utbildningsanordnare eller via samverkan med andra huvudmän. Många kommuner använder flera av dessa sätt kombinerat. Det medför att det inte alltid är huvudmannen inom komvux som anordnar utbildningen.

⁵⁸ Regeringen (2017): *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet*. Bilaga till regeringsbeslut I:1, 2017-10-19. U2017/04119/S.

⁵⁹ 2 kap. 2 och 3 §§ samt 20 kap. 18 § skollagen.

Huvudmannen kan bedriva komvux i egen regi

Komvux i egen regi bedrivs med kommunen som huvudman och med egen anställd personal. Det innebär i de flesta fall en särskild organisation för komvux. Men det kan också i vissa kommuner, i huvudsak de mindre, finnas organisatorisk samverkan mellan komvux och andra skolformer. Då handlar det vanligtvis om att dela på lokaler och materiella resurser, men även om att använda samma personal. Det förekommer också att till exempel kommunens gymnasieskola bedriver vissa delar av komvux, eller att elever på komvux studerar tillsammans med gymnasieelever och gymnasiesärskoleelever.

Huvudmannen kan lägga ut komvux på entreprenad

Kommunen som huvudman får överlåta komvux på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.⁶⁰ Med entreprenad menas att huvudmannen sluter avtal med någon annan som utför uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet som huvudmannen ansvarar för.⁶¹

Kommunen behåller dock huvudmannskapet för de uppgifter som utförs på entreprenad. Det innebär att det alltid är kommunen som har det övergripande ansvaret enligt skollagen för kvaliteten i verksamheten.

Huvudmannen kan välja hur stor del av verksamheten som läggs på entreprenad

Hur huvudmännen organiserar komvux beslutas på politisk nivå. Det kan finnas olika motiv till hur stor del av verksamheten som huvudmannen väljer att lägga på entreprenad, på vilket sätt entreprenaden bedrivs och hur leverantörerna av entreprenadverksamheten väljs ut.⁶²

⁶⁰ Möjligheten till entreprenad finns även inom andra skolformer, men i mer begränsad omfattning, vilket regleras i 23 kap. 8–19 §§ skollagen. Eftersom entreprenad för andra skolformer inte får samma påverkan på utredningens bedömningar som för komvux beskrivs dessa inte här.

⁶¹ 23 kap. 2 § skollagen.

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

Huvudmannen får lämna över viss myndighetsutövning till anordnaren

Om en huvudman överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad, överlämnas också den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisning.⁶³ Inom komvux får huvudmannen även överlämna vissa av rektorns uppgifter som innefattar myndighetsutövning vid entreprenad, förutsatt att den enskilda utbildningsanordnaren har fått så kallad betygsrätt av Skolinspektionen.⁶⁴ Betygsrätt innebär tillstånd att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg.

Det förekommer olika modeller för entreprenad

Kommunerna använder olika modeller för att bedriva utbildning på entreprenad. Inom komvux är det vanligast med upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)⁶⁵. Men det finns kommuner som använder sig av andra modeller, till exempel någon form av valfrihetssystem med ett auktorisationsförfarande.

Utbildningen på entreprenad och vilket ansvar utföraren har styrs sedan av det avtal som tecknats mellan huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren.

Huvudmannen kan samverka med andra för att anordna utbildning inom komvux

Samverkan mellan huvudmän för att anordna utbildning inom komvux kan ske på flera olika sätt. Samverkan kan vara mer eller mindre formaliserad och innefatta olika uppgifter beroende på vad de inblandade aktörerna kommer överens om.

Kommunen kan genom avtal överlåta ansvaret för komvux till en annan kommun

En kommun får sluta avtal med en annan kommun, region eller med staten om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter enligt skollagen på ett visst område. Ett sådant avtal om samverkan

⁶³ 23 kap. 5 § skollagen.

⁶⁴ 23 kap. 6 § skollagen och 1 kap. 4 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

⁶⁵ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

innebär att den som tar över ansvaret också tar över huvudmannaskapet för uppgifterna.⁶⁶ Det innebär att en kommun kan lägga över hela eller delar av komvux på en annan kommun.⁶⁷ Ett sådant samverkansavtal ska anmälas till Skolinspektionen.⁶⁸ Det finns kommuner som genom att ha upprättat samverkansavtal med en annan kommun inte bedriver någon utbildning inom komvux överhuvudtaget. Hemkommunen behåller dock alltid sina uppgifter och sitt ansvar.

Kommuner kan bilda kommunalförbund som blir huvudman för komvux

Enligt kommunallagen får kommuner och regioner bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund.⁶⁹ Ett kommunalförbund kan vara huvudman för utbildning inom komvux. Det innebär att kommunerna endast har kvar hemkommunsuppgifterna medan förbundet är huvudman för utbildningen.

Kommuner kan ha en gemensam nämnd

Ett annat exempel på formaliserad samverkan är att upprätta en gemensam nämnd för två eller fler kommuner.⁷⁰ Det är respektive kommunfullmäktige som får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller region. Beslutet formaliseras sedan genom ett avtal mellan de berörda kommunerna och regionerna. I överenskommelsen preciseras den gemensamma nämndens uppgifter. Någon av de samverkande kommunerna ska vara värdkommun för den gemensamma nämnden. Till skillnad från ett kommunalförbund bildas inte en egen juridisk person utan den gemensamma nämnden ingår i värdkommunens politiska organisation. Ansvaret för huvudmannaskapet ligger därmed kvar i respektive kommun.

⁶⁶ 23 kap. 21 § skollagen.

⁶⁷ 23 kap. 22 § skollagen. Vissa delar av komvux kan även läggas över på regioner enligt 23 kap. 23 § skollagen.

⁶⁸ 23 kap. 21 § skollagen.

⁶⁹ 3 kap. 8 § och 9 kap. 1–18 §§ kommunallagen (2017:725).

⁷⁰ Gemensamma nämnder regleras i 3 kap. 9 § och 9 kap. 19–36 §§ kommunallagen.

Det finns ett krav på samverkan mellan kommuner gällande yrkesutbildning inom komvux

Inom statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) finns ett krav på att minst tre kommuner ska samverka om planering och genomförande av yrkesutbildning inom komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå.⁷¹

Riksdagen har i juni 2022 beslutat att det ska införas ett krav i skollagen på att minst tre kommuner ska samverka gällande planering, dimensionering och erbjudande av utbildning på gymnasial nivå, formaliserat via avtal. Den nya lagstiftningen ska tillämpas första gången på utbildning som påbörjas efter den 31 december 2024 när det gäller komvux.⁷²

Samverkan kan också ske på andra sätt

Ett annat sätt att ta del av utbildning hos en annan huvudman är att enskilda elever läser en eller flera kurser i en annan kommun som får interkommunal ersättning för utbildningen från elevens hemkommun.

Samverkan om att anordna utbildning kan även finnas inom ramen för ett kommunförbund eller andra typer av frivilliga samverkansformer där flera kommuner samarbetar via en gemensam organisation. Det finns ingen juridisk definition av kommunförbund och till skillnad från ett kommunalförbund har ett kommunförbund ingen officiell beslutsrätt gentemot medlemmarna. Huvudmannaskapet ligger i detta fall kvar på varje kommun.

4.1.4 Kommunerna är inte bara huvudman utan också hemkommun

Kommunerna har utöver sitt huvudmannaskap för de kommunala skolorna och komvux ett grundläggande planerings- och finansieringsansvar för utbildning inom skolväsendet. Det är ett ansvar som följer av att kommunen är hemkommun för barn och elever. I detta ingår

⁷¹ 20 § förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

⁷² Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

att ytterst ansvara för att de som bor i kommunen får den utbildning de har rätt till.⁷³ Kommunerna

- ansvarar för att utbildning kommer till stånd
- fördelar resurser till utbildning inom skolväsendet
- bevakar skolplikten
- beslutar om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan
- ansvarar för skolskjuts
- informerar om utbildning i kommunen och har rätt till insyn i fristående skolor
- har aktivitetsansvar för ungdomarna i kommunen
- har ett ansvar för att söka upp, vägleda och upprätta individuella studieplaner för individer i behov av komvux.

Kommunerna har därmed skyldigheter som andra huvudmän inte har och som de heller inte kan avsäga sig från.

Kommunernas särskilda ansvar för skolan innebär att de vid sidan av att vara huvudmän också är en styraktör som genom sina beslut kan påverka både kommunala och fristående skolor. Flera av de uppgifter som ligger på hemkommunen rör myndighetsutövning mot enskild.

Kommunen ansvarar för att utbildning kommer till stånd

Kommunerna har ansvar för att alla som bor i kommunen får den utbildning de har rätt till. Ansvaret tar sig olika uttryck beroende på skolform.

Kommunen ska anordna grundskoleutbildning

Kommunen ansvarar för att utbildning kommer till stånd för alla barn i kommunen som har rätt att gå i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt.

⁷³ Se t.ex. 10 kap. 24 § skollagen.

- För förskoleklassen och grundskolan anger skollagen att hemkommunen ska fullgöra sin skyldighet genom att själv anordna grundskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda. Men om det finns särskilda skäl får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att ta emot hemkommunens elever.⁷⁴
- När det gäller grundsärskolan kan hemkommunen antingen anordna utbildningen själv eller komma överens med en annan kommun om att ta emot hemkommunens elever.⁷⁵

Varje kommun ska också erbjuda utbildning i fritidshem för elever i kommunens förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Hemkommunen ska även erbjuda utbildning i fritidshem för elever som går i en fristående skola i de fall den enskilda huvudmannen inte erbjuder sådan utbildning. Staten ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever i specialskola och sameskola.⁷⁶

Kommunen är skyldig att ta hänsyn till vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna när den utformar sin grundskola. Grundregeln är att grundskolan ska organiseras så att ingen elev på grund av skolgången behöver bo utanför det egna hemmet.⁷⁷

Avseende specialskolan prövar Specialpedagogiska skolmyndigheten om barn ska tas emot i denna skolform. Hemkommunen är skyldig att betala ersättning till staten för vissa kostnader för den som är elev i specialskolan eller i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom specialskolan.⁷⁸

Kommunen ansvarar för att ungdomar erbjuds gymnasieutbildning

Varje kommun ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet. Kommunen kan anordna utbildningen själv eller erbjuda utbildning i samverkan med andra kommuner eller regioner. Detsamma gäller för gymnasiesärskolan.⁷⁹ Den 1 juli 2023 träder ny lagstiftning i kraft som anger att en kommun måste

⁷⁴ 9 kap. 12 § och 10 kap. 24 § skollagen.

⁷⁵ 11 kap. 24 § skollagen.

⁷⁶ 14 kap. 3 § skollagen.

⁷⁷ 10 kap. 29 § skollagen.

⁷⁸ 7 kap. 6 § och 12 kap. 24 § skollagen.

⁷⁹ 15 kap. 30 § och 18 kap. 27 § skollagen.

samverka med minst två andra kommuner kring planering, dimensionering och erbjudande av gymnasieutbildning. Lagen tillämpas för första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025.⁸⁰

Alla behöriga ungdomar i kommunen ska erbjudas utbildning på nationella program. Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar.⁸¹ Hemkommunen ansvarar också för att alla behöriga ungdomar i hemkommunen erbjuds programinriktat val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintröduktion. Erbjudandet om programinriktat val ska avse utbildningar som är inriktade mot ett allsidigt urval av de nationella program som kommunen anordnar eller erbjuder genom samverkansavtal.⁸²

Kommunen ska tillhandahålla komvux

För vuxna ska kommunen tillhandahålla komvux

- på grundläggande nivå
- på gymnasial nivå
- som särskild utbildning på grundläggande nivå
- som särskild utbildning på gymnasial nivå
- i svenska för invandrare (sfi).⁸³

Hemkommunen ansvarar för att de som har rätt till utbildning inom komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå och i sfi får delta i sådan utbildning.⁸⁴ När det gäller komvux på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå ska varje kommun erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.⁸⁵

⁸⁰ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, srkr. 2021/22:411.

⁸¹ 16 kap. 42 § skollagen.

⁸² 17 kap. 16 § skollagen.

⁸³ 20 kap. 3 § skollagen.

⁸⁴ 20 kap. 10, 16 och 28 §§ skollagen. Vilka som har rätt att delta i utbildning inom komvux olika skolformsdelar regleras för komvux på grundläggande nivå och som särskild utbildning på grundläggande nivå i 20 kap. 11 och 11 a §§ skollagen, komvux på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå i 20 kap. 19–19 b §§ skollagen och komvux i sfi i 20 kap. 31 § skollagen.

⁸⁵ 20 kap. 16 § skollagen.

När det gäller komvux i sfi ska utbildningen finnas tillgänglig så snart som möjligt och om det inte finns särskilda skäl kunna påbörjas inom tre månader. För en nyanländ som omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska kommunen aktivt verka för att utbildningen kan påbörjas inom en månad från att den nyanlända anmält sig.⁸⁶ Inom komvux i sfi ska kommunerna även tillhandahålla en sammanhållen utbildning för vissa nyanlända. Den sammanhållna utbildningen ska följa en plan som beslutas av hemkommunen.⁸⁷

På vilka olika sätt kommunerna kan anordna utbildning inom komvux beskrivs i avsnitt 4.1.3.

Kommunen fördelar resurser till utbildning inom skolväsendet

Det är kommunerna som fördelar resurser till utbildning inom skolväsendet. Resurserna ska enligt skollagen fördelas efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁸⁸

Kommunen fördelar resurser såväl till de egna skolorna och komvux som till de enskilda huvudmännen. Grundprincipen är att kommunen ska lämna bidrag till enskilda huvudmän på samma grunder som till den egna verksamheten. Skollagen anger vilka kostnader som bidraget ska beräknas utifrån.⁸⁹ Beräkningsgrunderna preciseras i skolförordningen och gymnasieförordningen.⁹⁰ Besluten om bidrag kan överklagas.⁹¹

Hemkommunen betalar ersättning till staten för vissa kostnader för elever i specialskolan samt i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom specialskolan.⁹² Detsamma gäller för en elev i sameskolan.⁹³

Hemkommunen betalar också ersättning till folkhögskolor för elever som läser utbildning motsvarande komvux i sfi. Detta är aktuellt för individer som har rätt till komvux i sfi och i stället vill delta i motsvarande utbildning på en folkhögskola enligt de förutsättningar som regleras i skollagen.⁹⁴

⁸⁶ 20 kap. 29 § skollagen samt lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser.

⁸⁷ 20 kap. 3 a och 33 a–b §§ skollagen.

⁸⁸ 2 kap. 8 b § skollagen.

⁸⁹ 9 kap. 19–21 §§ (förskoleklassen), 10 kap. 37–39 §§ (grundskolan), 11 kap. 36–38 §§ (grundskolskolan), 14 kap. 15–17 §§ (fritidshemmet), 16 kap. 52–55 §§ (gymnasieskolan) och 19 kap. 45–48 §§ (gymnasieskolan) skollagen.

⁹⁰ 14 kap. skolförordningen och 13 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

⁹¹ 28 kap. 5 § skollagen.

⁹² 12 kap. 24 § skollagen.

⁹³ 13 kap. 22 § skollagen.

⁹⁴ 24 kap. 11–15 §§ skollagen och 6 kap. 21 § förordningen om vuxenutbildning.

Kommunen bevakar skolplikten

Alla huvudmän ska se till att skolpliktiga elever i den egna verksamheten fullgör sin skolgång. Det gäller både offentliga och enskilda huvudmän.⁹⁵ Men hemkommunen har därutöver ett ansvar att se till att skolpliktiga barn får den utbildning de har rätt till även om de går i en skola med annan huvudman.⁹⁶

Med hemkommunens särskilda ansvar att tillhandahålla utbildning följer att kommunen omedelbart blir skyldig att erbjuda en elev en skolplats, om eleven slutar i den skola där eleven tidigare gått. Detta gäller även om exempelvis en fristående skola upphör med sin verksamhet. För att kunna fullgöra denna skyldighet behöver hemkommunen information från elevens skola.⁹⁷ Skollagen anger därför att huvudmän är skyldiga att lämna uppgifter till hemkommunen när en skolpliktig elev börjar eller slutar på en av huvudmannens skolenheter eller om det har inletts en utredning om elevens frånvaro.⁹⁸

Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång är det hemkommunen som kan förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. Det spelar i detta sammanhang ingen roll om eleven går i en fristående eller kommunal skola, hemkommunens ansvar är detsamma. Men för en elev i specialskolan, sameskolan eller förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola är det i stället huvudmannen för respektive skolform som får förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter.⁹⁹

Kommunen beslutar om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan

Hemkommunen beslutar om en elev ska tas emot i grundsärskolan. Ett sådant beslut ska enligt skollagen föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Kommunen ska samråda med elevens vårdnadshavare om utredningen medan den pågår. Vårdnadshavarna måste godkänna att en elev tas emot i grundsärskolan. Om de inte godkänner det ska eleven gå i grundskolan eller någon motsvarande skolform i stället. Hemkom-

⁹⁵ 7 kap. 22 § skollagen.

⁹⁶ 7 kap. 21 § skollagen.

⁹⁷ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

⁹⁸ 7 kap. 22 § skollagen.

⁹⁹ 7 kap. 23 § skollagen.

munen kan besluta att en elev ska tas emot i grundsärskolan även om vårdnadshavarna motsätter sig detta. Det måste då finnas synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa.¹⁰⁰

Hemkommunen prövar också om en elev hör till gymnasiesärskolans målgrupp. Beslutet ska föregås av en utredning motsvarande den som ska göras inför beslut om mottagande i grundsärskolan om en sådan utredning inte redan har gjorts eller om det av andra skäl bedöms nödvändigt.¹⁰¹

Kommunen ansvarar för skolskjuts

Det är en elevs hemkommun som i varje enskilt fall gör en bedömning av om eleven har rätt till kostnadsfri skolskjuts.

En elev i en kommunal förskoleklass, grundskola eller grundsärskola har rätt till skolskjuts om det behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Alla dessa förutsättningar prövas individuellt.¹⁰²

Samma rätt till skolskjuts finns inte om eleven går i en fristående skola eller i en annan kommunal skola än den kommunen skulle ha placerat eleven i. Men kommunen ska ändå ordna skolskjuts om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.¹⁰³

Elever i gymnasiesärskolan har också rätt till kostnadsfri skolskjuts om en individuell bedömning visar att eleven behöver det. Om eleven går i skola i en annan kommun än hemkommunen eller i en fristående skola ska hemkommunen anordna skolskjuts om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter.¹⁰⁴

Elever i gymnasieskolan eller komvux har ingen rätt till skolskjuts. Gymnasieelever har dock viss rätt till ekonomisk ersättning för resor, förutsatt att färdvägen är minst sex kilometer.¹⁰⁵

För elever i sameskolan och specialskolan är det staten som huvudman som ansvarar för elevernas eventuella resor.¹⁰⁶

¹⁰⁰ 7 kap. 5 § skollagen.

¹⁰¹ 18 kap. 5, 5 a och 5 b §§ skollagen.

¹⁰² 9 kap. 15 b–c §§, 10 kap. 32–33 §§ och 11 kap. 31–32 §§ skollagen.

¹⁰³ 9 kap. 21 a §, 10 kap. 40 § och 11 kap. 39 § skollagen.

¹⁰⁴ 18 kap. 30–31 och 35 §§ skollagen.

¹⁰⁵ Lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

¹⁰⁶ 12 kap. 25 § och 13 kap. 23 § skollagen.

Kommunen informerar om utbildning och har rätt till insyn

Kommunen har enligt skollagen skyldighet att informera vårdnadshavare och elever om den utbildning som erbjuds i kommunen. Det innebär att kommunen inte bara ska informera om de egna skolorna, utan även om utbildning som bedrivs av enskilda huvudmän.

Kommunen ska också informera om möjligheten för enskilda att bedriva förskola, fritidshem eller viss annan pedagogisk verksamhet med bidrag från hemkommunen.¹⁰⁷

Samtidigt har kommunen i egenskap av lägeskommun rätt till insyn i verksamheten i de fristående skolor som är belägna i kommunen.¹⁰⁸ Insynen syftar till att kommunen ska kunna uppfylla sitt ansvar att erbjuda utbildning till kommunens elever och att tillgodose allmänhetens behov av insyn. Kommunen behöver exempelvis få information om den utbildning som de fristående skolorna bedriver och planerar att bedriva för att kunna planera sin egen skolverksamhet. Insynsrätten ska också säkerställa kommunens skyldighet att se till att skolpliktiga barn fullgör sin skolplikt.¹⁰⁹

Kommunen har aktivitetsansvar för ungdomarna i kommunen

Till skillnad från grundskolan är gymnasieskolan inte obligatorisk och det finns ingen skolplikt för denna skolform. Men hemkommunen har ändå ett särskilt aktivitetsansvar för ungdomar som inte går i gymnasieskolan. Aktivitetsansvaret omfattar ungdomar som

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

¹⁰⁷ 29 kap. 19 § skollagen.

¹⁰⁸ Se t.ex. 10 kap. 41 § skollagen.

¹⁰⁹ Prop. 2013/14:112 *Villkor för fristående skolor m.m.*

Kommunen ska enligt skollagen löpande hålla sig informerad om hur ungdomarna sysselsätter sig och erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera ungdomarna att påbörja eller återuppta en utbildning.¹¹⁰

Kommunen har ett ansvar för att söka upp, vägleda och upprätta individuella studieplaner för individer i behov av komvux

Inom komvux har hemkommunen ett långtgående ansvar för att inte bara tillhandahålla utbildning utan också på olika sätt stödja de individer som studerar eller planerar att studera på komvux. På så sätt skiljer sig delvis hemkommunens roll inom komvux från den roll som hemkommunen har för grund- och gymnasieskolan.

Kommunen har ett uppsökande ansvar gentemot de individer som är i behov av utbildning inom komvux

Kommunen har ett uppsökande ansvar inom komvux.

- För komvux på grundläggande nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå och i sfi ska kommunen aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildningen och motivera dem att delta i sådan utbildning.¹¹¹
- För komvux på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå ska kommunen informera om möjligheterna till utbildning samt aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.¹¹²

Ordet ”aktivt” finns i författningarna för att betona kommunernas ansvar för att de som tillhör målgruppen för utbildningen också tar del av denna.¹¹³

¹¹⁰ 9 kap. 29 § skollagen.

¹¹¹ 20 kap. 10 och 29 §§ skollagen.

¹¹² 20 kap. 17 § skollagen.

¹¹³ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Kommunen har ett ansvar för att erbjuda studie- och yrkesvägledning och upprätta individuella studieplaner för varje elev inom komvux

Inom komvux har inte bara huvudmannen utan även hemkommunen ett ansvar för att erbjuda studie- och yrkesvägledning. För komvux på grundläggande nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå och i sfi är hemkommunen skyldig att se till att den som avser att påbörja utbildning erbjuds studie- och yrkesvägledning.¹¹⁴

Hemkommunen ansvarar också för att en individuell studieplan upprättas för varje elev. Planen ska alltid innehålla uppgifter om den enskildas utbildningsmål och planerad omfattning av studierna och utarbetas i samverkan med eleven. Rektorn ansvarar sedan för eventuella revideringar och för att hemkommunen informeras om dem. Eleven ska i samband med att den individuella studieplanen utarbetas erbjudas studie- och yrkesvägledning, med information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar.¹¹⁵

Intentionen bakom att hemkommunen ansvarar för den individuella studieplanen är att planen ska ge en helhetsbild av utbildningen även om eleven läser hos flera utbildningsanordnare eller studerar inom olika delar av komvux. Det medför att hemkommunen har en samordnande roll för den enskilda individens utbildning och ska säkerställa att innehållet i den individuella studieplanen omfattar hela utbildningen.¹¹⁶

Inom statsbidraget för regionalt yrkesvux finns ytterligare krav på kommunerna att erbjuda studie- och yrkesvägledning. De samverkande kommunerna ska erbjuda studie- och yrkesvägledning och ta till vara elevens tidigare förvärvade kunskaper och kompetens vid planeringen och genomförandet av utbildningen.¹¹⁷

Kommunen lyder under offentlighetsprincipen

En kommunal nämnd med tillhörande förvaltning är en myndighet i offentlighetsrättsligt hänseende. Därmed lyder den under offentlighetsprincipen.¹¹⁸ Det innebär att allmänheten har rätt till insyn i och tillgång till information om kommunernas skolverksamhet.

¹¹⁴ 20 kap. 10 a och 30 §§ skollagen.

¹¹⁵ 20 kap. 8 § skollagen och 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning.

¹¹⁶ Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*.

¹¹⁷ 20 § förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

¹¹⁸ Offentlighetsprincipen regleras bland annat i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105) och i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Enskilda huvudmän är inte myndigheter och omfattas därmed inte av offentlighetsprincipen, även om de enligt skollagen är skyldiga att ge Skolinspektionen och den kommun där skolan ligger insyn.¹¹⁹ Elever, vårdnadshavare, journalister och allmänheten har därmed inte samma rätt till insyn i fristående skolor som i det allmänna skolväsendet.

Kostnaderna för hemkommunernas ansvar är omdiskuterade

Hemkommunens ansvar i olika avseenden är förknippat med kostnader som andra huvudmän inte har. Framför allt är det skyldigheten att alltid ha beredskap för att kunna ta emot elever i grundskolan som kan medföra kostnader.

Kostnader för beredskap att ta emot alla elever

I början av 1990-talet medgav regelverket att kommuner kunde göra ett avdrag på högst 15 procent av genomsnittskostnaden per elev vid sin ersättning till fristående skolor. De 15 procenten skulle motsvara kommunens särskilda kostnader.¹²⁰

Under åren har ersättningsmodellen förändrats flera gånger. Bidragen till fristående skolor beräknas i dag efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten och det är angivet i författning vilka kostnader som beräkningen ska grunda sig på.

I den proposition som föregick beslutet om den nuvarande ersättningsmodellen framförde regeringen att kommuner inte får göra avdrag för kostnader som kan hänföras till kommunens skyldighet att ha beredskap att ta emot elever i grund- eller gymnasieskolan. Skälet som regeringen anförde var att sådana kostnader inte gäller utbildningen, utan är en del av kommunens myndighetsansvar.¹²¹

På senare tid har frågan om möjligheten för kommuner att göra avdrag på ersättningen till enskilda huvudmän återigen aktualiserats. Utredningen om en mer likvärdig skola föreslog våren 2020 att kommuner ska kunna göra avdrag för sina merkostnader när de beräknar det grundbelopp som lämnas till enskilda huvudmän. Merkostnaderna

¹¹⁹ Se t.ex. 10 kap. 41 § skollagen.

¹²⁰ Prop. 1991/92:95, bet. 1991/92:Ubu22.

¹²¹ Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor*.

beror på kommunens ansvar att dels erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ha beredskap att ta emot nya elever.¹²² Utredningen skattade att en genomsnittlig kommun behöver ha en överkapacitet som motsvarar 1 ledig plats per klass om 25 elever. Vidare skattade utredningen att merkostnaderna för denna överkapacitet uppgår till 8,4 procent av genomsnittskostnaden för riket i en genomsnittlig kommun. Denna andel grundade sig på ett snitt för perioden 1997–2018.¹²³

Regeringen lade i mars 2022 fram en proposition där man föreslog en förändrad modell för resursfördelningen till enskilda huvudmän. Enligt förslaget skulle kommunen vid beräkning av grundbeloppet för skolformerna förskoleklass, grundskola och grundsärskola göra ett avdrag från basersättningen för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar att anordna utbildning enligt skollagen. Förslaget avlogs dock av riksdagen.¹²⁴

Riksrevisionen publicerade i juni 2022 en granskning av systemet med skolpeng till fristående skolor där myndigheten kritiserade principen om ersättning på lika villkor. Enligt Riksrevisionen påverkas en fristående skola inte på samma sätt som den kommunala när elevunderlaget fluktuerar och har bättre förutsättningar att bestämma sitt optimala elevantal. Principen om lika villkor ger med andra ord inte lika förutsättningar för att ge alla elever en likvärdig utbildning. Riksrevisionen föreslog i stället att regeringen ska låta utreda en statlig schablon för ersättningen till fristående skolor.¹²⁵

Kostnader för att hantera offentlighetsprincipen

Hemkommunens skyldigheter enligt offentlighetsprincipen medför också kostnader. Den löpande hanteringen av allmänna handlingar som ska registreras, hållas ordnade och arkiveras kostar. Kommunerna arkiverar slutbetyg och betygsdokument från de fristående skolor som är belägna i kommunen. Kommunerna ska även ta emot betygshandlingar och intyg från enskilda utbildningsanordnare som bedriver utbildning motsvarande komvux och har tillstånd att sätta

¹²² SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹²³ För en utförlig beskrivning av beräkningarna se SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹²⁴ Prop. 2021/22:161 *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän*. Bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.

¹²⁵ Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg.¹²⁶ Till det kommer kostnader när någon vill ta del av en allmän handling.

Det finns ingen statistik över kommunernas kostnader för att hantera allmänna handlingar. Men Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor skattade i sitt slutbetänkande vad ett införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor skulle kosta. Utredningen landade i att hanteringen av allmänna handlingar för en stor enskild huvudman skulle kräva 15 procent av en administratörs arbetstid och 2 procent av en rektors arbetstid per skola. Det innebär en grovt uppskattad årlig kostnad om ungefär 80 000 kronor för varje skola.¹²⁷

4.1.5 Enskilda huvudmän har vissa särskilda villkor

Huvudmannens ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med författningarna vilar på alla huvudmän, såväl offentliga som enskilda. Enskilda huvudmän har därmed samma ansvar för genomförandet, uppföljningen och utvecklingen av utbildningen som sina offentliga motsvarigheter. Men det finns ett antal bestämmelser i skollagen som innebär särskilda villkor för de fristående skolorna.

Fristående skolor behöver tillstånd för att starta

En grundläggande skillnad mellan offentliga och enskilda huvudmän är att enskilda huvudmän och fristående skolor behöver söka tillstånd för att få starta sin utbildning.

Skolinspektionen prövar ansökan om att starta en fristående skola.¹²⁸ För att godkännas som huvudman krävs att den enskilda

1. genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten
2. har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten
3. i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen
4. i övrigt bedöms lämplig.¹²⁹

¹²⁶ 6 kap. 17 § förordningen om vuxenutbildning.

¹²⁷ SOU 2015:82 *Ökad insyn i fristående skolor*.

¹²⁸ 2 kap. 7 § skollagen.

¹²⁹ 2 kap. 5 § skollagen.

Vid lämplighetsbedömningen ska Skolinspektionen ta hänsyn till huvudmannens möjlighet att fullgöra sina skyldigheter och uppfylla krav i lagar och andra bestämmelser. Bestämmelserna omfattar krav på erfarenhet av eller på annat sätt förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för skolverksamheten samt lämplighet att bedriva denna.¹³⁰

Kraven i skollagen gäller både skolans ledning och ägare. Bestämmelserna omfattar såväl personer med en formell ledande ställning som faktiska företrädare. Kraven gäller också både direkta ägare och indirekta ägare, om de har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Med väsentligt inflytande över verksamheten avses som huvudregel ett ägande om minst tio procent av det röstberättigade aktiekapitalet. En huvudman som är godkänd att bedriva verksamhet inom skolväsendet är skyldig att löpande säkerställa att kraven på erfarenhet eller insikt samt lämplighet är uppfyllda inom ägar- och ledningskretsen.¹³¹

Ägar- och ledningsprövningen infördes 2019 som ett led i att minska oseriösa aktörers möjlighet att bedriva offentligt finansierad verksamhet och bibehålla allmänhetens förtroende för sektorn.¹³² Bestämmelserna innebar en skärpning av villkoren för att få starta och driva skola. Dessa hade tidigare varit mer allmänt formulerade.

Skollagen definierar inte vilken företagsform som en enskild huvudman ska ha. Enskilda kan vara både företag (aktiebolag, ekonomisk förening, handelsbolag eller fysisk person) och organisationer (stiftelser, ideella föreningar eller trossamfund). Olika företagsformer har olika syften. Medan en ekonomisk förening syftar till att tillvarata medlemmarnas ekonomiska intressen,¹³³ gäller det motsatta för ideella föreningar, som inte får syfta till att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom att driva affärsmässig verksamhet.¹³⁴ Aktiebolag syftar i sin tur till att generera vinst till ägarna.¹³⁵ Frågan om huruvida vinstintresse och vinstuttag är förenliga med skolans uppdrag har diskuterats och även utretts flera gånger.¹³⁶ Regeringen tillsatte i juli 2022 en utredning som ska utreda och föreslå hur ett förbud mot vinstuttag för enskilda huvudmän ska kunna införas. Utredaren ska

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ 2 kap. 5 och 5 a–b §§ skollagen.

¹³² Prop. 2017/18:158 *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*.

¹³³ 1 kap. 4 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.

¹³⁴ Verksam.se (2022): *Så fungerar en ideell förening*. www.verksam.se/starta/valj-foretagsform/ideell-forening (hämtad 2022-09-09).

¹³⁵ 3 kap. 2 § aktiebolagslagen (2005:551).

¹³⁶ Se t.ex. SOU 2001:12 *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?* Dir. 2006:3 *Offentliga bidrag till fristående skolor*. SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden*.

bland annat ta ställning till om ett krav på att enskilda huvudmän ska ha en viss företagsform är en framkomlig väg. Direktiven nämner särskilt möjligheten att införa ett krav på att den enskilda huvudmannen ska vara en idéburen organisation med allmännyttigt syfte där värdeöverföringar inte får förekomma.¹³⁷

Etableringen får inte innebära påtagliga negativa följder

Huvudregeln är att en fristående skola som motsvarar författningarnas krav ska godkännas. Undantaget är om utbildningen innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för det allmänna skolväsendet i kommunen. Om godkännandet avser en gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska Skolinspektionen vid sin prövning av ansökan även beakta följderna i närliggande kommuner. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.¹³⁸

Påtagliga negativa följder kan exempelvis uppstå om etableringen av en fristående skola tvingar en kommun att lägga ner en skola så att avståndet till närmaste skola ökar avsevärt för elever i kommunen.¹³⁹

Skolinspektionen ska vid handläggningen av en ansökan ge den kommun där utbildningen ska bedrivas (lägeskommunen) tillfälle att yttra sig. För utbildning i gymnasie- eller gymnasiesärskola omfattar yttranderätten även närliggande kommuner. När kommunen yttrar sig bör den bifoga en konsekvensbeskrivning till sitt yttrande.¹⁴⁰

Innan utbildningen startar är den enskilda huvudmannen skyldig att samråda om den kommande verksamheten med lägeskommunen.¹⁴¹ Samrådet är ett forum för samverkan och syftet är att parterna ska kunna ta upp och diskutera olika frågor som har samband med verksamheten.¹⁴²

Regeringen föreslog i en proposition i mars 2022 att Skolinspektionen vid prövning av ansökningar från enskilda om att bli godkända som huvudmän vid nyetableringar av fristående skolor särskilt skulle beakta elevers rätt till en likvärdig utbildning. Enligt förslaget

¹³⁷ Dir. 2022:102 *En skola utan vinstintresse*.

¹³⁸ 2 kap. 5 § skollagen.

¹³⁹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

¹⁴⁰ 2 kap. 2 § skolförordningen och 2 kap. 2 § gymnasieförordningen.

¹⁴¹ 2 kap. 6 § skollagen.

¹⁴² Prop. 2013/14:112 *Villkor för fristående skolor m.m.*