

reglerades till 35 timmar per vecka och förtroendearbetstiden minskade. Den formella rätten till fortbildning under arbetstid ökade. Även här går det, enligt Utredningen om skolans kommunalisering, att se en ändrad inriktning på fortbildningen. Eftersom lärarnas förtroendearbetstid begränsades minskade också deras möjligheter till kontinuerlig fortbildning på egna initiativ, till förmån för den reglerade fortbildningen som arbetsgivarna hade större inflytande över.⁹³

Behörighetsreglerna för och meritvärderingen av lärare luckrades upp

Kommunaliseringen innebar att de omfattande behörighetsregler som tidigare funnits för lärare i skolförordningen togs bort.⁹⁴ Behörighetsreglerna hade angett vilken ämnesbehörighet som krävdes för olika typer av lärartjänster. Dessa ersattes delvis av ändringar i skollagen om lärares behörighet.⁹⁵ Enligt skollagen behövdes fortfarande en lärarexamen och det framgick att kommunerna var skyldiga att använda lärare som hade en utbildning som var avsedd för den undervisning de i huvudsak skulle bedriva. Men det angavs inte längre att lärarna måste ha en viss ämnesutbildning för att kunna undervisa i ett specifikt ämne. Denna förändring möjliggjorde en mer flexibel personalpolitik, eftersom lärarna nu kunde användas för undervisning även i ämnen som de inte hade utbildning i.⁹⁶

Det statliga meritvärderingssystemet för lärare försvann också strax efter kommunaliseringen.⁹⁷ Tidigare hade det funnits statliga befordringsgrunder och detaljerade anvisningar för hur dessa skulle värderas. I praktiken skedde meritvärderingen med hjälp av ett poängsystem där sökande som hade högst poäng gavs företräde till lediga tjänster i skolväsendet. Framför allt var antalet tjänstgöringsår avgörande. När meritvärderingssystemet försvann blev kommunerna fria att anställa de lärare som de bedömde vara mest lämpliga och inte som tidigare den sökande som rankades högst enligt systemet.⁹⁸

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Skolförordningen (1971:235).

⁹⁵ 2 kap. skollagen (1985:1100).

⁹⁶ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

⁹⁷ Förordningen (1993:301) om upphävande av förordningen (1990:1476) om meritvärdering vid anställning av lärare.

⁹⁸ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

Sektorsbidraget till skolan togs bort

År 1993 skedde en förändring av det statsbidragssystem som infördes i och med kommunaliseringen. Då avskaffades sektorsbidraget till skolan genom den så kallade statsbidragsreformen.⁹⁹ Reformen innebar att sektorsbidraget till skolan inordnades i det generella statsbidraget till kommunerna. Därmed fick kommunerna ansvaret att besluta om fördelningen av resurser mellan skolan och annan kommunal verksamhet.

Denna förändring av statsbidragssystemet var inte avsedd när kommunaliseringen beslutades. Förändringen föranleddes inte heller av kommunaliseringen av skolväsendet, utan gällde för flera olika samhällssektorer och hängde ihop med andra idéer och politiska strömningar i stort. Motiven för det ändrade statsbidragssystemet var att minska den statliga regleringen av kommunal verksamhet, stärka det kommunala självbestämmandet, öka enskilda kommuninvånares valfrihet, stimulera konkurrens inom kommunal sektor samt ge kommuner och landsting större handlingsfrihet och därmed bättre möjligheter att effektivisera sin verksamhet.¹⁰⁰ Ytterligare motiv var att kommuner och landsting skulle få en ökad frihet att anpassa sin verksamhet till tillgängliga resurser.¹⁰¹ Givet den ekonomiska nedgången i början av 1990-talet fanns behov av att skära ner på kostnaderna.

Sverige präglades i början av 1990-talet av en djup lågkonjunktur. Den ledde till att resurserna för offentligt finansierade verksamheter, däribland skolan, krympte. Lågkonjunkturen innebar också att arbetslösheten steg kraftigt och att de sociala klyftorna ökade. Även boendesegregationen blev alltmer uttalad under 1990-talet.¹⁰²

Att Sverige drabbades av en ekonomisk kris var en faktor som påverkade kommunaliseringens införande. Samtidigt som en stor reform skulle genomföras var kommunerna tvingade att genomföra betydande besparingar och vidta strukturella åtgärder inom skolan.

⁹⁹ Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.* Bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345.

¹⁰⁰ Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*

¹⁰¹ SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans: statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*

¹⁰² Dir. 2012:84 *Utvärdering av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet.*

Den nationella uppföljningen och utvärderingen skulle vara viktig men intentionen fullföljdes inte helt

En nationellt sammanhållen och samordnad uppföljning och utvärdering av skolväsendet var viktig när det lokala ansvaret ökade och den statliga detaljregleringen minskade i och med kommunaliseringen. Men regeringens intention att få till en sådan kraftfull nationell uppföljning och utvärdering fullföljdes inte helt.¹⁰³

Initialt när kommunaliseringen infördes fanns inte förutsättningarna för att mäta resultat fullt ut. Som exempel kan nämnas att resultat från nationella prov i grundskolan började samlas in först 1998 och då i form av urvalsundersökningar. Inte förrän 2003 inleddes en totalinsamling av provresultaten.¹⁰⁴ På lokal nivå fanns inte heller krav på insamling av resultat. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har studerat kommuners lokala skolplaner. Utifrån den genomgången kan IFAU konstatera att det först var i slutet av 1990-talet som skolplanerna började innehålla skrivningar om uppföljning med fokus på elevernas resultat.¹⁰⁵

Vad gäller utvärdering hade Skolöverstyrelsen påbörjat ett arbete med nationella utvärderingsprogram, men dessa avslutades när Skolverket tog över ansvaret. Skolverket har sedan sin tillkomst 1991 på egna initiativ genomfört ett antal nationella utvärderingar av grundskolan, bland annat de stora nationella utvärderingarna av de flesta ämnen i grundskolan 1992 och 2003. Några riktlinjer för det fortsatta arbetet med att utforma ett nationellt utvärderingsprogram för skolan, som det var tänkt inför kommunaliseringen, har dock inte getts av regeringen. Det har således inte funnits någon långsiktig plan att genomföra denna typ av nationella studier med vissa intervall.¹⁰⁶

¹⁰³ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

¹⁰⁴ Skolverket (2005): *Resultaten av ämnesproven för skolår 9 år 2004*. PM 2005-02-01, dnr 2004:00862.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

Den statliga granskningen av läromedel avskaffades 1991

Kommunaliseringen medförde att den statliga läromedelsgranskning som tidigare hade funnits avskaffades 1991.

År 1938 infördes en obligatorisk, statlig granskning av läroböcker. Granskningen gjordes av speciellt utsedda granskare och beslut fattades av Statens läroboksnämnd som sedan ändrade namn till Statens läromedelsnämnd. Nämnden var en del av Skolöverstyrelsen (SÖ). Från 1983 till 1991 skulle Läromedelsnämnden inte längre godkänna eller underkänna ett läromedel, utan i stället avge ett utlåtande om det. Läromedelsnämnden var under denna period en del av Statens institut för läromedelsinformation (SIL). När SÖ och SIL avvecklades 1991 och Skolverkets bildades upphörde den statliga granskningen av läromedel.¹⁰⁷

Samtidigt med kommunaliseringen tog etableringen av fristående skolor fart och ett skolval infördes

I förarbetena inför kommunaliseringen gjorde regeringen bedömningen att det även fortsättningsvis skulle finnas behov av fristående skolor, men att behovet skulle vara begränsat.¹⁰⁸ Efter kommunaliseringen, i valet 1991, blev det regeringsskifte. Därmed förändrades synen på fristående skolor. Nu betonades elevers och föräldrars rätt att önska skola, i stället för som tidigare då de fristående skolorna hade motiverats utifrån ett samhällsintresse.

Regeringen lade i mars 1992 fram en proposition om valfrihet och fristående skolor.¹⁰⁹ Våren 1993 lade regeringen sedan fram den proposition som ledde till att ett skolval till fristående skolor infördes.¹¹⁰ I och med dessa två propositioner ökade antalet fristående skolor snabbt. Dessförinnan hade de fristående skolorna varit ett marginellt fenomen. Det här brukar betecknas som friskolereformen. Men redan tidigare, från mitten av 1980-talet och fram till regeringsskiftet, hade det skett en gradvis förändring av inställningen till fristående skolor

¹⁰⁷ Johnsson Harrie, Anna (2009): *Staten och läromedlen. En studie av den svenska statliga förhandsgranskningen av läromedel 1938–1991*. Linköpings universitet. Institutionen för beteendevetenskap och lärande. En utförlig beskrivning av historiska perspektiv på granskningen av läromedel finns i SOU 2021:70 *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap*.

¹⁰⁸ Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan*.

¹⁰⁹ Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*. Bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346.

¹¹⁰ Prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan*. Bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406.

och valfrihet. Som exempel hade föräldrars rätt att välja skola skrivits in i skollagen och beslut hade fattats om mer generösa finansieringsprinciper för de fristående skolorna.¹¹¹

För att fullt ut kunna uppfylla målet med friskolereformen – att erbjuda största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola – menade den nya regeringen efter regeringsskiftet 1991 att fristående skolor i allt väsentligt behövde få samma villkor och ekonomiska förutsättningar som kommunala skolor. Ett godkännande av en fristående skola skulle därför också ge rätt till ekonomiskt bidrag motsvarande kommunens genomsnittskostnad per elev.¹¹² Även om friskolereformen var tänkt att ge offentliga och fristående skolor liknande villkor var lagstiftningen i stora delar fortfarande separerad. Först i den skollag som trädde i kraft 2010 för att tillämpas från den 1 juli 2011 försvann mycket av den särreglering som tidigare hade funnits för fristående skolor. Då blev regleringen av all offentligt finansierad verksamhet inom skolväsendet gemensam, oavsett huvudman, och fristående skolor blev en del av skolväsendet. Den snabba ökningen av antalet fristående skolor efter friskolereformen skedde alltså i ett sammanhang där styrningen och regleringen var annorlunda och mindre omfattande än för de offentliga skolorna.

Etableringen av de fristående skolorna och skolvalet beskrivs utförligare i kapitel 4.

Komvux som skolform har i dag inga enskilda huvudmän, utan bara kommunala och i vissa fall regionala. Men frågan om en fristående vuxenutbildning har utretts. Under åren 2007–2008 utredde den så kallade Frivuxutredningen hur ett system med fristående utbildningsverksamheter skulle kunna införas inom komvux, men utredningens förslag genomfördes aldrig.¹¹³

Statens förändrade roll efter kommunaliseringen

I detta avsnitt ger utredningen en bild av hur statens roll har förändrats efter kommunaliseringen. Inledningsvis intog staten en passiv roll för att inte störa den nya ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Staten skulle inte fortsätta att agera som tidigare utan ge

¹¹¹ Jarl, Maria & Rönneberg, Linda (2015): *Skolpolitik. Från riksdagshus till klassrum*. Liber.

¹¹² Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*.

¹¹³ Dir. 2007:32 *En fristående vuxenutbildning*. SOU 2008:17 *Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen*.

kommunerna möjligheter att själva styra skolan. Men från slutet av 1990-talet har staten förstärkt sitt ansvar genom ett flertal reformer. Vi beskriver dessa och också den reformperiod som inleddes 2006. Dessutom beskriver vi reformer som genomförts, påbörjats och föreslagits under senare år. Avslutningsvis i avsnittet beskriver vi hur det statliga huvudmannskapet för specialskolan och sameskolan har diskuterats efter kommunaliseringen.

Från slutet av 1990-talet har staten förstärkt sitt ansvar

Som tidigare nämnts skedde en decentralisering av statens ansvar från 1970-talet och framåt. Kommunaliseringen fullbordades 1991 och strax därefter genomfördes andra reformer som innebar att decentraliseringen gick längre än det först var tänkt. Sedan påbörjades en successiv förändring av den statliga styrningen och de statliga insatserna i och med att staten efter hand har tagit ett allt större ansvar för den nationella likvärdigheten.

Nedan beskrivs reformer som genomfördes från 1990-talets slut och framåt och som har medfört ett ökat inslag av statlig styrning.

Krav ställdes på skriftliga kvalitetsredovisningar på lokal nivå och kvalitetsgranskningar på nationell nivå

Nationella utvecklingsplaner var en del av regeringens styrning under 1990-talet. I utvecklingsplanen 1997 gjorde regeringen bedömningen att kommunernas och skolornas uppföljningsarbete i högre grad behövde inriktas mot att genomföra regelbundna bedömningar av skolverksamhetens kvalitet. Varje huvudman och skola skulle därför regelbundet upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar. Kvalitetsredovisningarna skulle innehålla en bedömning av måluppfyllelsen i förhållande till skolplanen och arbetsplanen samt slutsatser om åtgärder.¹¹⁴

Samma år utfärdades en förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet.¹¹⁵ Den justerades vid flera tillfällen innan den upphörde 2011, då kravet på ett systematiskt kvalitetsarbete började regleras i skollagen.

¹¹⁴ Skr. 1996/97:112 *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*.

¹¹⁵ Förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet.

Utvecklingsplanen 1997 innehöll även en avsiktsförklaring från regeringen om att ta fram riktlinjer för kontinuerliga kvalitetsgranskningar på nationell nivå. Skolverkets kontrollerande uppgifter skulle kompletteras med kvalitetsbedömningar gjorda av statliga utbildningsinspektörer knutna till myndigheten. Särskilda direktiv från regeringen skulle ange inriktningen och vilka områden som skulle betonas över tid.¹¹⁶ Avsiktsförklaringen resulterade i ett regeringsuppdrag till Skolverket 1998 om nationell kvalitetsgranskning.¹¹⁷

Skolmyndigheterna skulle stå för en starkare statlig styrning genom ökad betoning på utvärdering och tillsyn

Av utvecklingsplanen 1997 framgick också att regeringen ville se en förändrad roll för Skolverket. Regeringen menade att ett mål- och resultatstyrt skolsystem krävde en stark central myndighet som aktivt följer upp och hävdar utbildningens likvärdighet och kvalitet. Men detta konstaterande skulle inte tolkas som att regeringen hade några planer på att ändra balansen i det decentraliserade styrsystemet och återgå till tidigare centralstyrning. Däremot ville regeringen stärka Skolverkets arbete med utvärdering och tillsyn.¹¹⁸

Arbetet med att förstärka Skolverkets granskande roll fortsatte under början av 2000-talet. Myndigheten för skolutveckling inrättades 2003 och därigenom kunde Skolverkets uppgifter renodlas mot uppföljning, utvärdering och tillsyn.¹¹⁹ Ett ytterligare steg i samma riktning togs genom inrättandet av Skolinspektionen 2008.¹²⁰

Staten fick en mer aktiv roll vad gäller stöd till huvudmän och skolor

När kommunaliseringen genomfördes 1991 intog Skolverket en mer passiv roll än vad Skolöverstyrelsen och länsskolnämnderna hade haft, för att markera att huvudansvaret för skolväsendet hade överförs till

¹¹⁶ Skr. 1996/97:112 *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*.

¹¹⁷ Regeringen (1997): *Uppdrag till Statens skolverk angående nationella kvalitetsgranskningar 1998*. Regeringsbeslut 1997-12-16. U97/4444/S.

¹¹⁸ Skr. 1996/97:112 *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*.

¹¹⁹ Skr. 2001/02:188 *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*.

¹²⁰ Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*. Bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.

kommunerna. Uttrycket att ”Skolverket skulle stanna vid kommungränsen” blev ett sätt att markera denna nya ansvarsfördelning.¹²¹

Mot slutet av 1990-talet uppmärksammade dock regeringen att staten behövde ta en mer aktiv roll i att stödja skolhuvudmännen. Detta resulterade bland annat i att Skolverket fick i uppdrag att aktivt verka för att huvudmän och skolor skulle förbättra sina resultat och nå en högre måluppfyllelse, framför allt när det gällde basfärdigheterna läsa, skriva och räkna. Uppdraget utfördes i form av så kallade utvecklingsdialoger mellan politiker, förvaltningstjänstepersoner, skolledare, lärare och representanter för Skolverket.¹²² Utvärderingar av dialogerna visade att kommuner och skolor ställde sig positiva till att möta statliga representanter i samtal om den konkreta verksamheten.¹²³

Det ökade statliga stödet till huvudmän och skolor förstärktes ytterligare när Myndigheten för skolutveckling bildades 2003. Den nya myndigheten skulle bland annat ansvara för

- stödjande insatser riktade mot huvudmän och skolor
- rektorsutbildningen
- kompetensutveckling av skolans personal inom nationellt prioriterade områden
- implementering av reformer
- informationskampanjer till elever och föräldrar
- forskningsspridning.¹²⁴

När Myndigheten för skolutveckling lades ner 2008 tog Skolverket i princip över utvecklingsstödet. Nu ville regeringen att de nationella insatserna skulle minska så att kvalitetsutvecklingen främst skulle vara ett ansvar för huvudmännen och skolorna.¹²⁵ Samtidigt började staten initiera kompetensutvecklingsinsatser för lärare, till exempel

¹²¹ Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken – En kvalitativ studie*. Rapport 362. Magnusson, Eva Maria (2018): *Vad händer i själva verket? Om styrning och handlingsutrymme i Skolverket under åren 1991–2014*. Avhandling. Företagsekonomiska institutionen. Uppsala universitet.

¹²² Regeringen (2000): *Uppdrag till Statens skolverk avseende stöd till utveckling av förskola, skola och vuxenutbildning m.m.* Regeringsbeslut 2000-10-12. U2000/3873/S.

¹²³ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

¹²⁴ Skr. 2001/02:188 *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*.

¹²⁵ Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

Lärarlyftet som infördes 2007. Under senare år har Skolverket återigen tillfört stora resurser för nationell skolutveckling.¹²⁶

Senare års nationella skolutvecklingsinsatser motiveras med att det finns behov av ytterligare kompetens hos personalen i många skolor och hos många huvudmän inom en rad olika områden i syfte att utveckla verksamheten för att bättre kunna stödja elevernas kunskapsutveckling. Enligt regeringen behövs breda systematiska och långsiktiga kompetensutvecklings- och stödinsatser som riktar sig till hela systemet, från huvudmänna- till skolenivån.¹²⁷ Ytterligare motiv är att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten inom och mellan skolor.¹²⁸

Arbetet med en ny skollag påbörjades redan i slutet av 1990-talet

Redan 1999 tillsattes en skollagskommitté med uppdrag att föreslå hur skollagen kunde moderniseras, förenklas och förtydligas samt bättre anpassas till ett målstyrt skolväsende och till ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.¹²⁹ I december 2002 lämnade kommittén sitt betänkande. Förslagen syftade till att främja kvalitet och likvärdighet och innehöll bland annat bestämmelser om

- ett enhetligt och gemensamt skolväsende för alla skolformer
- kvalitetsarbetet i skolorna
- tydliga ansvarsförhållanden mellan huvudmännen och professionen
- delaktighet och rättssäkerhet för eleverna
- skärpt tillsyn och sanktioner.¹³⁰

Betänkandet resulterade i en lagrådsremiss¹³¹ men ingen proposition. I stället pågick ett internt skollagsarbete inom Utbildningsdepartementet under 2000-talet.¹³² Medan det interna arbetet pågick ut-

¹²⁶ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

¹²⁷ Regeringen (2015): *Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram*. Regeringsbeslut 2015-07-09. U2013/02553/S. U2013/01285/S. U2015/00941/S. U2015/00299/S. U2015/03844/S.

¹²⁸ Regeringen (2015): *Uppdrag om samverkan för bästa skola*. Regeringsbeslut 2015-06-04. U2015/3357/S.

¹²⁹ Dir. 1999:15 *Översyn av skollagen m.m.*

¹³⁰ SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.

¹³¹ Utbildnings- och kulturdepartementet (2005): *Ny skollag*. Utkast till lagrådsremiss.

U2005/5584/S.

¹³² Ds 2009:25 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och kvalitet*.

reddes flera andra frågor, bland annat om lärarlegitimation,¹³³ en ny betygsskala,¹³⁴ villkor för fristående skolor¹³⁵ och gymnasieskolans studievägar.¹³⁶ När det gäller komvux utreddes frågan om en egen vuxenutbildningslag.¹³⁷ Förslaget blev aldrig verklighet, men mycket av den lagstiftning som föreslogs för komvux plockades sedermera in i den sammanhållna skollagen. Det interna skollagsarbetet och de andra frågorna som utreddes under 2000-talet utgjorde tillsammans underlag för den proposition om en ny skollag som regeringen lade fram 2010.¹³⁸

Flera av utgångspunkterna och förslagen i skollagspropositionen var desamma som i skollagskommittén. Andra skiljde sig åt beroende på att flera frågor hade utretts under de cirka tio år som skollagsarbetet pågick. Som exempel kan nämnas att kunskapsuppdraget och gemensam reglering oavsett vem som är huvudman betonades mer än tidigare samt att valfrihet var tydligt framskrivet.

Staten initierade kunskapslyftet som en särskild satsning på vuxenutbildning

År 1997 tillsattes det så kallade kunskapslyftet som innebar en särskild satsning på vuxenutbildning. Satsningen pågick under fem år och avslutades 2002. Syftena var att öka sysselsättningen och tillväxten. Regeringen ville åstadkomma ett kraftigt kunskapslyft för den grupp vuxna som hade störst behov av utbildning och som hade fått minst av samhällets utbildningsinsatser.¹³⁹

Staten tillförde medel för kunskapslyftet, både för att kunna bygga ut komvux och för ett utbildningsbidrag till dem som genomgick utbildning.¹⁴⁰ Därmed handlade statens styrning i hög grad om ekonomisk styrning i form av ett riktat statsbidrag. Det riktade statsbidraget behölls även några år efter att kunskapslyftet hade avslutats.¹⁴¹

¹³³ SOU 2008:52 *Legitimation och skärpta behörighetsregler*.

¹³⁴ Ds 2008:13 *En ny betygsskala*.

¹³⁵ SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet*.

¹³⁶ SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. Utbildningsdepartementet (2009): *Särskilda program och behörighet till yrkesprogram*. PM 2009-09-25. U2009/5552/G.

¹³⁷ Ds 2005:33 *Vuxenutbildningslag*.

¹³⁸ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

¹³⁹ Prop. 1995/96:222 *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*

¹⁴⁰ Prop. 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*.

¹⁴¹ Johansson, Kjell & Salin, Sven (2007): *Formell vuxenutbildning. Utveckling och förutsättningar*. Nationellt centrum för flexibelt lärande.

Halva tiden in i kunskapslyftet konstaterade regeringen att satsningen hade gett önskade resultat. Enskilda individer hade fått möjlighet att öka sin kompetens, antalet elever inom komvux hade ökat och kommunerna hade till och med erbjudit mer utbildning än det som var tänkt. Utvärderingar visade också att kommuner med högre arbetslöshet och fler korttidsutbildade satsade mer på kunskapslyftet. Utöver syftena att öka sysselsättningen och tillväxten skulle kunskapslyftet bidra till att utveckla och förnya komvux. Även här menade regeringen att satsningen var på god väg, genom att kommunerna höll på att utveckla nya former för att bland annat kunna erbjuda en efterfrågad utbildning, satsa på studie- och yrkesvägledning, arbeta med validering samt använda externa utbildningsanordnare. Samtidigt visade utvärderingar att det fanns brister i kommunernas ledning, styrning och eget tillsyn av utbildning på entreprenad.¹⁴²

Från 2006 och framåt stärkte staten sitt ansvar ytterligare genom flera reformer

Från 2006 och framåt genomfördes flera omfattande förändringar av skolväsendet som innebar att staten ytterligare förstärkte sitt ansvar. Som nämnts ovan utreddes flera frågor samtidigt som skollagsarbetet. Dessa ledde till propositioner och beslut, bland annat om

- nya läroplaner för grundskolan och motsvarande skolformer¹⁴³
- en ny gymnasieskola¹⁴⁴
- en ny betygsskala¹⁴⁵ och tidigare betyg från årskurs 6¹⁴⁶
- ändrad lärarutbildning¹⁴⁷
- lärarlegitimation¹⁴⁸
- karriärtjänster¹⁴⁹
- obligatorisk rektorsutbildning.¹⁵⁰

¹⁴² Prop. 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*.

¹⁴³ Prop. 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan*.

Bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189.

¹⁴⁴ Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*. Bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8.

¹⁴⁵ Prop. 2008/09:66 *En ny betygsskala*. Bet. 2008/09:UbU5, rskr. 2008/09:169.

¹⁴⁶ Prop. 2009/10:219 *Betyg från årskurs 6 i grundskolan*. Bet. 2010/11:UbU3, rskr. 2010/11:137.

¹⁴⁷ Prop. 2009/10:89 *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*. Bet. 2009/10:UbU16, rskr. 2009/10:248.

¹⁴⁸ Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare*. Bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

¹⁴⁹ Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* Bet. 2012/13:UbU15, rskr. 2012/13:266.

¹⁵⁰ Prop. 2009/10:27 *Obligatorisk befattningsutbildning för nyanställda rektorer*. Bet. 2009/10:UbU6, rskr. 2009/10:128.

Vilka var då motiven för dessa reformer?

Vad gäller de nya läroplanerna för grundskolan och motsvarande skolformer samt den reformerade gymnasieskolan motiverades den ökade centrala styrningen av strävan efter stärkt kvalitet, förbättrade kunskaper hos eleverna och ökad nationell likvärdighet. Regeringen gjorde även bedömningen att svensk skola kunde nå betydligt bättre resultat, och behovet av tydliga och lättillgängliga styrdokument betonades.¹⁵¹ För gymnasieskolans del fanns dessutom en strävan att eleverna i högre utsträckning skulle fullfölja sin utbildning och att de skulle nå längre, antingen i sin förberedelse för arbetsliv eller fortsatta studier. Delar i denna strävan var att behörighetskraven för att komma in på ett nationellt program i gymnasieskolan höjdes och att en gymnasieexamen infördes.¹⁵²

Den förändrade betygsskalan som infördes i samband med de reviderade styrdokumenten byggde på liknande motiv. Också här betonades skolans kunskapsuppdrag. Betygen angavs som viktiga verktyg för att utvärdera elevernas kunskaper och därigenom ge varje elev stöd i rätt tid och större möjligheter att nå kunskapsmålen. En betygsskala med fler steg skulle även leda till ökad tydlighet i både bedömning och information.¹⁵³ Vad gäller betyg från årskurs 6 ansåg regeringen att tidigare betyg skulle bidra till att öka den kontinuerliga och systematiska uppföljningen av elevernas kunskapsutveckling och därmed också möjligheten att tidigt fånga upp elever som är i behov av särskilt stöd. Informationen till föräldrar om hur det går för deras barn i skolarbetet skulle också förbättras. Ytterligare fördelar var, enligt regeringen, att eleverna skulle få en tydlig information om sin kunskapsnivå och tidigt vänja sig vid att få betyg, något som kunde minska betygssstressen.¹⁵⁴

Den nya lärarutbildningen, som infördes 2011, hade en tydligare utbildningsstruktur och ett mer reglerat innehåll än tidigare. Den gemensamma examen som fanns dessförinnan för alla lärarkategorier ersattes nu av fyra nya yrkesexamina: förskolläraryrkesexamen, grundläraryrkesexamen, ämnesläraryrkesexamen och yrkesläraryrkesexamen. Hög kvalitet i lärarutbildningen betonades. Pedagogisk skicklighet och gedigna ämneskunskaper skulle få stå i centrum. Regeringen ville att lärar- och förskolläraryrkena åter skulle få status som några av samhällets viktiga

¹⁵¹ Prop. 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan*.

¹⁵² Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*.

¹⁵³ Prop. 2008/09:66 *En ny betygsskala*.

¹⁵⁴ Prop. 2009/10:219 *Betyg från årskurs 6 i grundskolan*.

gaste. För att det skulle ske menade regeringen att lärarutbildningen behövde göras mer relevant, akademiskt krävande och attraktiv.¹⁵⁵

Motiven för förändringarna rörande lärarlegitimation, karriärtjänster och obligatorisk rektorsutbildning handlade bland annat om att öka läraryrkets attraktivitet och status, höja kvaliteten på lärarkåren samt bidra till en bättre rekryteringsbas för lärare. Legitimationssystemet motiverades dessutom av en ökad rättssäkerhet för barn och elever.¹⁵⁶ Vad gäller karriärtjänsterna angavs också som motiv att lärare skulle ges möjligheter att utveckla sin professionalism och gå vidare i karriären inom läraryrket.¹⁵⁷ Rektorsprogrammet infördes 2010 som en ny, statligt reglerad och likvärdig obligatorisk utbildning. Syftet var att rektorer skulle kunna ansvara för en rättssäker och likvärdig utbildning för alla barn och elever samt skapa förutsättningar för ökad måloppfyllelse och en utveckling av verksamheten som helhet.¹⁵⁸

De riktade statsbidragen har dessutom ökat vilket förstärkt statens styrning av skolan

De riktade statsbidragen har under senare år ökat i både antal och storlek. Därmed spelar de en större roll för skolans finansiering. Den stora ökningen började 2014 då lärarlönesatsningarna inleddes genom att karriärtjänster inrättades.¹⁵⁹ Ökningen av statsbidragen är ytterligare en faktor som har stärkt den statliga styrningen av skolan.

Utvecklingen av de riktade statsbidragen beskrivs utförligare i kapitel 6.

Komvux har också haft en reformintensiv period under senare år

Flera av de förändringar som listas ovan gäller också komvux. Därutöver har det under senare år skett ett antal reformer som är specifika för vuxenutbildningen.

¹⁵⁵ Prop. 2009/10:89 *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*.

¹⁵⁶ Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare*.

¹⁵⁷ Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*

¹⁵⁸ Prop. 2009/10:27 *Obligatorisk befattningsutbildning för nyanställda rektorer*.

¹⁵⁹ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

År 2016 upphörde utbildning i svenska för invandrare (sfi) att vara en egen skolform och uppgick i komvux. Dessförinnan hade komvux bestått av komvux på grundläggande respektive gymnasial nivå, medan sfi och särskild utbildning för vuxna (särvux) var egna skolformer. Regeringens skäl för att inkludera sfi i komvux var bland annat att skapa en större helhetssyn inom vuxenutbildningen, något som skulle leda till att elevernas behov kunde mötas på ett bättre sätt. Elever inom sfi skulle få ökad tillgång till övrigt kursutbud inom komvux.¹⁶⁰

Rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux ändrades strax därefter. År 2017 fick alla vuxna som saknar grundläggande behörighet till högskolestudier rätt att delta i komvux på gymnasial nivå för att uppnå behörigheten. En rättighet infördes också så att vuxna skulle kunna uppnå särskild behörighet till både högskole- och yrkes- högskolestudier. Motiven var bland annat att regeringen ville stärka individers möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden och samtidigt möta samhällets efterfrågan på kvalificerad arbetskraft. Dessutom ville man minska risken för återvändsgränder i utbildningssystemet.¹⁶¹

Samma år – 2017 – initierade regeringen en satsning på regionalt yrkesvux.¹⁶² Detta var en utbyggnad av den yrkesutbildning som redan fanns inom komvux och som ingick som en del i ett nytt stadigvarande kunskapslyft som aviserats av regeringen i budgetpropositionen för 2015.¹⁶³ Regeringen ville utveckla formerna för en regionaliserad yrkesutbildning för vuxna. Därigenom kunde yrkesvux erbjuda ett brett utbud av utbildningar som motsvarar arbetsmarknadens behov. Det ansågs lämpligt att utbildningarna både planeras och genomförs på regional nivå, av flera kommuner i samverkan.¹⁶⁴ Ett riktat statsbidrag inrättades också för regionalt yrkesvux.¹⁶⁵

I januari 2018 införde regeringen en så kallad utbildningsplikt för deltagare i Arbetsförmedlingens etableringsprogram.¹⁶⁶ Utbildningsplikten syftar till att fler nyanlända ska ta del av utbildning inom kom-

¹⁶⁰ Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*. Bet. 2014/15:UbU13, rskr. 2014/15:246.

¹⁶¹ Prop. 2016/17:5 *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*. Bet. 2016/17:UbU6, rskr. 2016/17:65.

¹⁶² Prop. 2016/17:1 *Budgetproposition för 2017*.

¹⁶³ Prop. 2014/15:1 *Budgetproposition för 2015*.

¹⁶⁴ Prop. 2016/17:1 *Budgetproposition för 2017*.

¹⁶⁵ Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

¹⁶⁶ Lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

vux.¹⁶⁷ Inom ramen för etableringsprogrammet ska nyanlända med kort utbildning, som inte bedöms kunna matchas mot arbete, i stället ta del av utbildning. Främst handlar det om sfi, samhällsorientering och annan utbildning inom komvux. Sedan den 1 augusti 2022 ska kommunerna dessutom tillhandahålla en *sammanhållen* utbildning för denna målgrupp.¹⁶⁸

Under 2020–2021 genomfördes ett antal förändringar som syftade till att komvux i högre grad skulle bidra till arbetslivets behov av kompetens och bättre möta vuxnas behov av utbildning i olika skeden av livet. Då kompletterades det övergripande målet för komvux så att det framgick att utbildningen även ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet samt ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning. Samtidigt ändrades prioriteringsregeln till komvux på gymnasial nivå så att vuxna med störst behov av utbildning ska prioriteras. Vid detta tillfälle upphörde särsvux också som egen skolform och införlivades i komvux. Därmed blev alla skolformsdelar inom komvux en gemensam skolform. Ytterligare förändringar som genomfördes var att en förenklad betygsskala infördes för komvux på grundläggande nivå och sfi samt att ett komvuxarbete ersatte gymnasiearbetet och gymnasiesärskolearbetet för komvux på gymnasial nivå.¹⁶⁹

Flera andra reformer har föreslagits, påbörjats och delvis genomförts för att stärka det statliga ansvaret

Under senare år har flera förslag lämnats om ett ökat nationellt ansvarstagande från regeringen, olika utredningar om skolan och OECD. Några av dessa är redan genomförda, andra är påbörjade och en del av förslagen har inte tagits vidare. I avsnitt 3.1.5 beskriver utredningen förslagen översiktligt och i detta avsnitt finns en utförligare beskrivning.

¹⁶⁷ Prop. 2017/18:1 *Budgetproposition för 2018*. Förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹⁶⁸ 20 kap. 3 a och 33 a–b §§ skollagen, enligt prop. 2021/22:51 *En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt*. Bet. 2021/22:UbU9, rskr. 2021/22:146.

¹⁶⁹ Prop. 2019/20:105 *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*. Bet. 2019/20:UbU22, rskr. 2019/20:300.

2015 års skolkommission

Skolkommissionen lämnade ett delbetänkande i maj 2016¹⁷⁰ och ett slutbetänkande i april 2017.¹⁷¹ I kommissionens betänkanden gjordes bland annat följande bedömningar som rör ett ökat statligt ansvar:

- En nationell skolmyndighet ska ha till uppgift att stödja och stärka huvudmännen. Myndigheten ska ha regional närvaro genom myndighetskontor i olika delar av landet.
- De statliga skolmyndigheternas uppgifter bör omprioriteras och den statliga styrningen behöver förtydligas. För att genomföra denna omprioritering och åstadkomma regional närvaro bör en myndighetsöversyn göras.
- En nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling ska inrättas. Hur funktionen ska organiseras och ledas bör hanteras inom ramen för myndighetsöversynen.
- Ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare ska införas för att säkerställa kompetensförsörjningen.
- En utredning bör tillsättas för att ta fram miniminivåer för huvudmännens resurser för undervisning och elevhälsa samt för att analysera förutsättningar för ett sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan. Vidare föreslog Skolkommissionen ett villkorat statsbidrag till huvudmännen för förskoleklass och grundskola vad gäller undervisning och elevhälsa.
- För gymnasieskolan är det nödvändigt med ett starkare nationellt ansvar för finansiering, dimensionering och lokalisering. Därför föreslog kommissionen att regeringen tillsätter en utredning i syfte att ta fram en ny regionalt baserad modell för finansiering och styrning.
- Regeringen bör tillsätta en utredning som tar fram ett system för gemensam antagning av elever till skolenheter med kommunal respektive enskild huvudman inom förskoleklassen och grundskolan. Detta var ett av flera förslag som handlade om antagning, elevsammansättning och skolval.

¹⁷⁰ SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*

¹⁷¹ SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

- Det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet måste kompletteras och tillförlitliga mått på elevernas kunskapsutveckling behöver utvecklas.

Skolkommissionen betonade alltså ett ökat statligt ansvar inom flera områden. Samtidigt menade kommissionen att staten bör stärka lärarnas och rektorernas autonomi. Huvudmännen i sin tur bör, enligt Skolkommissionen, beakta den administrativa bördan för lärare och rektorer och vara restriktiva med att belasta dem med egna mål, anvisningar och redovisningskrav vid sidan av dem som anges i nationella styrdokument. Inom ramen för statens nationella ansvar för skolan ansåg kommissionen att en ökad professionsstyrning av skolans arbete och av undervisningen bör eftersträvas.¹⁷²

Skolkommissionens arbete ledde till att flera nya utredningar tillsattes som fördjupade de bedömningar och förslag som kommissionen hade lagt fram.

Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner

Skolkommissionens förslag om ett nationellt professionsprogram behandlades vidare av Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner, som presenterade sitt slutbetänkande i mars 2018. Utredningen utvecklade kommissionens förslag och menade att ett professionsprogram ger en systematik och struktur för utveckling av lärares och rektors kompetens.¹⁷³

Utgångspunkten för programmet är, enligt utredningen, att lärare och rektorer ska vara drivande aktörer för utvecklingen. Programmet är tänkt att vara ett redskap för att professionerna ska kunna synliggöra och driva utvecklingen av yrkesskicklighet och bidra till att ge lärare och rektorer förutsättningar för att ta professionellt ansvar.¹⁷⁴

¹⁷² 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*.

¹⁷³ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling*.

¹⁷⁴ Ibid.

Professionsprogrammet föreslogs bestå av tre delar:

1. En kompetensutvecklande del som innebär kontinuerlig kompetensutveckling genom hela yrkeslivet, för lärare primärt inriktad på att utveckla undervisningen och undervisningsskickligheten.
2. En del där lärares och rektorers kompetens bekräftas nationellt. Utredningen föreslog fyra nationellt reglerade kompetensnivåer för lärare och förskollärare: legitimerad lärare, erfaren lärare, meriterad lärare och särskilt meriterad lärare. För rektorer föreslogs två nivåer: rektor och meriterad rektor.
3. En del som möjliggör att använda kompetens strategiskt, det vill säga att de skickligaste lärarna och rektorerna kan användas där de gör störst nytta för eleverna och för att utveckla professionen.¹⁷⁵

Det ingick inte i utredningens uppdrag att föreslå vilken organisation eller myndighet som ska ansvara för professionsprogrammet. Denna fråga hanterades i stället av 2017 års skolmyndighetsutredning.

2017 års skolmyndighetsutredning

Skolmyndighetsutredningen som lämnade sitt betänkande i juni 2018 föreslog en sammanhållen skolmyndighet. I den nya myndigheten föreslogs att granskande och stödjande uppgifter skulle hänga samman samt att specialpedagogiskt stöd skulle samordnas med annat stöd. Den nya skolmyndigheten skulle ha tio regionkontor.¹⁷⁶

Vid sidan av den nya myndigheten föreslog utredningen att ett institut för professioner i skolväsendet skulle inrättas. Inom institutet skulle bland annat professionsprogrammet finnas.¹⁷⁷

Utbildningsdepartementets promemoria om professionsprogram

Med utgångspunkt i Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner och 2017 års skolmyndighetsutredning presenterade Utbildningsdepartementet i juli 2021 en promemoria

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

¹⁷⁷ Ibid.

om ett professionsprogram. Programmet föreslogs nu bestå av två delar, i stället för tre som tidigare hade föreslagits:

1. En nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare. Utbudet kan bestå av såväl befintliga som nya insatser.
2. Ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare. Två meriteringsnivåer föreslogs: meriterad lärare och särskilt meriterad lärare.¹⁷⁸

Enligt promemorian föreslogs Skolverket vara den myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för professionsprogrammet. För att säkra professionernas inflytande föreslogs också att det inom Skolverket ska finnas ett särskilt organ benämnt Rådet för professioner i skolväsendet. Rådet ska bestå av företrädare för professionerna, huvudmän, universitet och högskolor samt Skolverket. Syftet är att vara rådgivande och bistå Skolverket bland annat vad gäller att

- identifiera kompetensutveckling som ska erbjudas inom ramen för professionsprogrammet
- ta fram kriterier för meritering
- undersöka om meriteringssystemet kan utvecklas och eventuellt lämna sådana förslag
- följa upp användningen och kvaliteten i professionsprogrammets samlade utbud av kompetensutveckling.¹⁷⁹

Enligt promemorian ska bestämmelserna om det nationella professionsprogrammet träda i kraft den 1 juli 2023.¹⁸⁰

I budgetpropositionerna för 2020,¹⁸¹ 2021¹⁸² och 2022¹⁸³ har regeringen avsatt medel för att förbereda och implementera professionsprogrammet och Rådet för professioner i skolväsendet. Regeringen har också gjort bedömningen att professionsprogrammet bör införas steg för steg. Som ett första steg avser regeringen att etablera

¹⁷⁸ Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. PM 2021-07-29. U2021/03373.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Prop. 2019/20:1 *Budgetproposition för 2020*.

¹⁸² Prop. 2020/21:1 *Budgetproposition för 2021*.

¹⁸³ Prop. 2021/22:1 *Budgetproposition för 2022*.

en struktur för kompetensutveckling och tillsätta Rådet för professioner i skolväsendet. Dessa delar kräver inte reglering i lag. Samtidigt är regeringens ambition att ta fram och besluta om ny lagstiftning som rör professionsprogrammet i sin helhet, det vill säga även ett nationellt meriteringssystem.¹⁸⁴

Regeringen lade i juni 2022 fram en lagrådsremiss med förslag om det nationella professionsprogrammet.¹⁸⁵ I lagrådsremissen föreslogs att professionsprogrammet ska bestå av samma två delar som i Utbildningsdepartementets promemoria. Datumet för ikraftträdande ändrades dock jämfört med promemorians förslag. Enligt lagrådsremissen ska professionsprogrammet träda i kraft den 1 juli 2024 (i stället för samma datum 2023). När detta betänkande gick i tryck hade riksdagen ännu inte tagit ställning till förslagen.

Uppdrag till Skolverket om professionsprogram

Skolverket har haft i uppdrag att genomföra insatser för att förbereda det nationella professionsprogrammet.¹⁸⁶ Uppdraget redovisades i mars 2022. Insatserna innefattade bland annat att Skolverket i samarbete med lärosäten påbörjade två uppdragsutbildningar: en mentorsutbildning för en kvalitativ introduktionsperiod och en rekryteringsutbildning för blivande rektorer. Därutöver utformade Skolverket en kompetensutvecklingsinsats i praktisk organisation och arbetsmiljö för rektorer. En annan insats för att förbereda professionsprogrammet var att det inrättades ett statsbidrag för att främja forskning och utvecklingsarbete i skolväsendet.¹⁸⁷

Skolverket fick i juni 2022 ytterligare ett uppdrag om professionsprogrammet. Myndigheten ska bland annat ta fram innehåll i en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare samt undersöka hur villkoren för en meriteringsnivå benämnd ”erfaren” för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare skulle kunna konstrueras. Uppdraget ska redovisas senast den

¹⁸⁴ Utbildningsdepartementet (2022): *Svar på fråga 2021/22:738 av Annika Hirvonen (MP) om professionsprogram*. Skolministern, till riksdagen. U2022/00170.

¹⁸⁵ Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

¹⁸⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk. 2020-12-17. U2018/01224 (delvis). U2020/05328. U2020/06608 (delvis).

¹⁸⁷ Skolverket (2022): *Insatser för fortsatta förberedelser av de framtida professionsprogrammen*. Redovisning av regeringsuppdrag. 2022-03-09. Dnr 2022:309.

1 oktober 2023.¹⁸⁸ I juni 2022 beslutade regeringen också om att inom Skolverket inrätta Rådet för professioner i skolväsendet. Regleringen av rådet trädde i kraft den 1 oktober 2022.¹⁸⁹

Utredningen om en mer likvärdig skola

I april 2020 lade Utredningen om en mer likvärdig skola fram sitt betänkande. Utredningen hade inte i uppdrag att föreslå en grundläggande förändring av ansvaret för den svenska skolan men kunde konstatera att det finns ett behov av att diskutera frågan. I stället lämnade utredningen förslag som rymts inom nuvarande system och angav att dessa skulle uppfattas som ett sista försök att åstadkomma förbättringar med befintlig modell vad gäller likvärdighet och kvalitet. Alternativet till att implementera förslagen var, enligt utredningen, att i grunden förändra ansvarstagandet för skolan. Generellt såg utredningen ett behov av två rörelser vad gäller styrningen av skolan. Det handlade dels om en rörelse från det lokala beslutsfattandet till en mer central nivå för att stärka den generella kompetensen och likvärdigheten, dels om en rörelse från politisk styrning till en styrning som i högre grad vilar på de professionellas kunskap för att bibehålla och öka kvaliteten och resultaten.¹⁹⁰

Utredningen om en mer likvärdig skola föreslog bland annat att:

- Skolverket bör etablera en regional närvaro för att säkerställa ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen i varje region samt fungera rådgivande och stödjande.
- Det ska finnas ett nationellt skolvalssystem för alla kommunala och fristående skolor. Skolverket ska ansvara för detta genom den regionala organisation som utredningen föreslog.
- Huvudmän och skolor ska verka för en allsidig social sammansättning av elever.
- En elev ska placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om det inte finns plats för alla sökande ska ett urval göras enligt urvalsgrunder som anges i skollagen.

¹⁸⁸ 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.

¹⁸⁹ 32 a § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

¹⁹⁰ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

- Staten bör ta ett tydligare ansvar för att undervisningen i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan ska vara likvärdig och kompensatorisk.
- Staten bör använda finansiella styrmedel i syfte att minska skillnader mellan kommuner och andra huvudmän samt för att säkra en socioekonomisk kompensation mellan huvudmän.
- Flera av de riktade statsbidragen ska slås samman till ett sektorsbidrag för skolan och att ytterligare resurser ska tillföras.
- Staten bör på sikt ta ett större ansvar för skolans finansiering. Detta bör ske genom ett större statligt sektorsbidrag som är socioekonomiskt viktat.
- Hemkommuner ska göra ett avdrag i sina bidrag till enskilda huvudmän för de merkostnader hemkommunerna har eftersom de dels ska erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ska ha beredskap att ta emot nya elever.¹⁹¹

Under våren 2022 lade regeringen fram två propositioner, den ena om hemkommuners bidrag till enskilda huvudmän och den andra om skolverket.

I propositionen Ökad likvärdighet för skolhuvudmän föreslog regeringen, i likhet med Utredningen om en mer likvärdig skola, att hemkommuner ska göra ett avdrag i bidragen till enskilda huvudmän. Det här gäller skolformerna förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Avdraget ska motsvara de merkostnader som hemkommunerna har utifrån sitt ansvar att anordna utbildning för alla barn i kommunen. I samma proposition gick regeringen vidare med ett förslag som grundar sig på Skolkostnadsutredningen.¹⁹² Regeringen föreslog att det grundbelopp som hemkommunen betalar ut till enskilda huvudmän ska bestå av dels en basersättning, dels en strukturersättning som ska fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov. Nuvarande tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd ska finnas kvar som i dag. Det här gäller skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola samt fritidshem. Skollagsändringarna

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*.

som föreslogs i propositionen var planerade att träda i kraft den 1 juli 2022 och tillämpas från 2024.¹⁹³

I propositionen Ett mer likvärdigt skolval föreslog regeringen att huvudmän för förskoleklass och grundskola aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter, ett förslag som också hade lagts fram av Utredningen om en mer likvärdig skola. Regeringen föreslog också, i likhet med utredningen, att urvalsgrunder för placering och mottagande vid skolenheter med såväl kommunal som enskild huvudman ska regleras i skollagen. I och med detta skulle kötid som urvalsgrund inte längre vara tillåtet. Även i propositionen om skolvalet gick regeringen vidare med förslag som kom från Skolkostnadsutredningen.¹⁹⁴ Här gällde det etablering av fristående skolor. Regeringen föreslog att kommuner ska vara skyldiga att yttra sig över ansökningar om godkännande av enskilda huvudmän. Dessutom föreslog regeringen att Skolinspektion särskilt ska beakta alla elevers rätt till en likvärdig utbildning när de bedömer om en etablering av en fristående skola kommer att innebära påtagliga negativa följder. Bestämmelserna om en allsidig social sammansättning och urvalsgrunder föreslogs träda i kraft den 1 juli 2023, och det som gäller urval var tänkt att tillämpas från höstterminen 2024. Skollagsändringarna om etablering av fristående skolor var planerade att träda i kraft den 3 januari 2023.¹⁹⁵

I riksdagsbehandlingen av ovanstående två propositioner avslogs dock regeringens förslag, så ingen förändring är planerad.¹⁹⁶ Endast i ett avseende sade riksdagen sade ja till regeringens förslag och det gällde urvalsgrunder för resursskolor i propositionen om skolvalet.¹⁹⁷

När det gäller ett gemensamt skolvalssystem gav regeringen i juni 2022 Skolverket i uppdrag att lämna förslag på ett sådant för förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Enligt uppdraget ska systemet utgå från nuvarande principer för urval. Skolverket ska redovisa uppdraget senast den 1 september 2023.¹⁹⁸

¹⁹³ Prop. 2021/22:161 *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän.*

¹⁹⁴ SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*

¹⁹⁵ Prop. 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval.*

¹⁹⁶ Bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362. Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.

¹⁹⁷ Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.

¹⁹⁸ Regeringen (2022): *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. Regeringsbeslut 2022-06-30. U2022/02561.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola hade bland annat i uppdrag att se över ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och andra aktörer när det gäller planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Utredningens betänkande presenterades i juni 2020. Följande förslag var några av dem som lades fram och var tänkta att genomföras i ett första steg:

- Utbudet av utbildning i gymnasieskolan ska beslutas med hänsyn till elevernas efterfrågan och behoven på arbetsmarknaden. Detta ska gälla såväl kommunala som enskilda huvudmän.
- Kommuner ska samverka med andra kommuner när det gäller planering, dimensionering och erbjudande av utbildning inom gymnasieskolan, eftersom det behövs ett regionalt perspektiv på dessa frågor. En kommun avgör själv vilka andra kommuner man samverkar med. Enligt utredningen skulle det bli ett för stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen om staten beslutade om kommunala samverkansområden. Det ska inte finnas krav på enskilda huvudmän att ingå i en tvingande samverkan med kommunerna, men sådan samverkan kan ske på frivillig basis.
- En hemkommun är skyldig att erbjuda ungdomar i kommunen ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar. I bedömningen av detta får kommunen, enligt utredningens förslag, även ta hänsyn till utbildningar som erbjuds av enskilda huvudmän med skolenheter som ligger i kommunen eller inom samverkansområdet.
- Enskilda huvudmän ska bidra till ett ändamålsenligt utbud av utbildningar genom att Skolinspektionen vid prövning av ansökningar om nya godkännanden ska ta hänsyn till elevers efterfrågan och arbetsmarknadens behov.
- Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag om behovet av gymnasial utbildning som ett stöd till huvudmännen och föra dialoger med huvudmännen om utbudet av utbildning. Den geografiska avgränsningen för planeringsunderlagen bör som huvudregel följa länens avgränsningar.

- Det ska finnas regionala branschråd för gymnasieskolans och gymnasiesärskolans yrkesutbildning som kommunerna ska ansvara för. Branschråden ska bidra med att bedöma arbetsmarknadens behov inom samverkansområdet.
- Alla huvudmän i gymnasieskolan, såväl kommunala som enskilda, ska ingå i en gemensam antagningsorganisation som omfattar alla skolenheter inom minst ett samverkansområde.¹⁹⁹

I ett andra steg föreslog Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola att Skolverket ska besluta om regionala ramar för utbudet av utbildningar på gymnasial nivå. Detta ska göras utifrån en bedömning av elevernas efterfrågan samt av arbetsmarknadens behov både regionalt och nationellt. Här såg utredningen alltså att det behövdes ett ökat statligt inflytande, bland annat för att stävja den nuvarande konkurrenssituationen om elever, få en effektivare resursanvändning och säkerställa tillräckligt stora elevunderlag för att kunna upprätthålla ett allsidigt utbud av utbildningar. Utredningen föreslog också, i ett andra steg, att det ska införas en möjlighet att fritt söka yrkesutbildning inom komvux på gymnasial nivå som erbjuds inom det primära samverkansområde som den sökande är hemmahörande i.²⁰⁰

När det gäller skolmyndigheterna gjorde utredningen bedömningen att om regeringen skulle välja att förstärka deras regionala närvaro så borde det kunna bidra till att stödja och stärka en regional infrastruktur för samverkan angående planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning.²⁰¹

Regeringen lade i mars 2022 fram en proposition med utgångspunkt i utredningens förslag. I propositionen föreslogs bland annat följande:

- Utbudet såväl av utbildning i gymnasieskolan som av yrkesutbildning inom komvux på gymnasial nivå ska beslutas med hänsyn till ungdomarnas och de vuxnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. I gymnasieskolan ska detta gälla för både kommunala och enskilda huvudmän.

¹⁹⁹ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Ibid.

- Kommuner ska samverka med minst två andra kommuner i frågor som rör planering, dimensionering och erbjudande av utbildning inom gymnasieskolan och komvux på gymnasial nivå. Kravet på samverkan ska inte omfatta enskilda huvudmän.
- Vid bedömningen av om ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar erbjuds får kommunen även ta hänsyn till utbildningar som erbjuds av enskilda huvudmän med skolenheter i kommunen eller inom samverkansområdet.
- För att en enskild huvudman för en gymnasieskola ska kunna bli godkänd krävs att utbildningen bidrar till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov.
- En kommun ska erbjuda all yrkesutbildning som anordnas av huvudmännen i det primära samverkansområdet inom komvux på gymnasial nivå och det ska vara möjligt att fritt söka till sådan utbildning inom det primära samverkansområde man bor i (så kallad frisök).
- Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag som stöd för planering, dimensionering och erbjudande om gymnasial utbildning.²⁰²

Utredningens förslag om regionala branschråd och en gemensam antagningsorganisation gick regeringen inte vidare med i propositionen. Regeringen gick inte heller vidare med förslaget att Skolverket ska besluta om regionala ramar för utbudet av utbildningar på gymnasial nivå, något som utredningen föreslog i ett andra steg.²⁰³

Enligt propositionen ska skollagsändringarna träda i kraft den 1 juli 2023 och tillämpas på utbildning som påbörjas 2025.²⁰⁴ Propositionen röstades igenom i riksdagen.²⁰⁵

²⁰² Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

Uppdrag till Skolverket om regionala planeringsunderlag

I sitt regleringsbrev för 2021 fick Skolverket i uppdrag att föreslå hur regionala planeringsunderlag kan utformas för att kunna stödja huvudmän inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux i deras planering och dimensionering av gymnasial utbildning.²⁰⁶ Uppdraget redovisades den 31 mars 2022.

Skolverket föreslog att län bör utgöra den huvudsakliga regionala indelningen för planeringsunderlagen. I de tre största länen menade myndigheten att flera delregionala planeringsunderlag bör tas fram. Planeringsunderlagen bör, enligt redovisningen, tas fram vart tredje år. I denna föreslagna treårscykel skulle Skolverket ta fram planeringsunderlag för samtliga län det första året, bedriva kvalitetsdialoger det andra året och inleda arbetet med att revidera planeringsunderlaget det tredje året. Huvudmännen fattar i samverkan beslut om utbudet av utbildningar och om var utbildningarna ska erbjudas. Skolverkets planeringsunderlag är verktyg för dessa beslut. Enligt förslaget ska planeringsunderlagen bland annat innehålla information om det regionala utbudet av gymnasial utbildning, uppgifter om elevers efterfrågan av utbildning, uppgifter om vad elever gör efter avslutad utbildning, prognoser om arbetsmarknadens kompetensbehov samt Skolverkets bedömningar av vilka förändringar som behöver göras i utbildningsutbudet.²⁰⁷

Den 1 augusti 2022 trädde en ny bestämmelse i kraft i Skolverkets instruktion. Myndigheten ska kontinuerligt utarbeta regionala planeringsunderlag som behövs till stöd för huvudmännens planering, dimensionering och erbjudande av utbildning. Bestämmelsen gäller för gymnasieskolans nationella program, gymnasieskolans introduktionsprogram programinriktat val och yrkesintroduktion, gymnasiesärskolans nationella program samt yrkesinriktad komvux på gymnasial nivå.²⁰⁸ De första planeringsunderlagen ska finnas tillgängliga senast den 31 oktober 2023.²⁰⁹

²⁰⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk. 2020-12-17. U2018/01224 (delvis). U2020/05328. U2020/06608 (delvis).

²⁰⁷ Skolverket (2022): *Underlag för planering och dimensionering av utbildning. Redovisning av uppdrag om regionala planeringsunderlag om behov av gymnasial utbildning*. 2022-03-31. Dnr 2021:501.

²⁰⁸ 6 a § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

²⁰⁹ Regeringen (2022): *Uppdrag om regionala planeringsunderlag*. Regeringsbeslut 2022-08-25. U2022/01595. U2022/02828.

Jämlikhetskommissionen

Jämlikhetskommissionen, som lämnade sitt betänkande i juli 2020, föreslog att en starkare statlig närvaro skulle inriktas på

- att stödja kommunerna i att förverkliga de nationella målen för utbildningspolitiken
- att bistå i att administrera ett skolval som skulle göras gemensamt för offentliga och fristående skolor
- att säkerställa att det kompensatoriska uppdraget kan fullgöras på kommunal nivå genom adekvata resursförstärkningar till skolor med mindre gynnsamma förutsättningar
- en utvecklad tillsyn.²¹⁰

Vidare menade Jämlikhetskommissionen att ett starkare statligt ansvar förutsätter en myndighet med en regional organisation som länk mellan den centrala nivån och den lokala skolmiljön. Rekommendationen var att detta organisatoriskt skulle komma till uttryck genom en regionalisering av Skolverket.²¹¹

Vad gäller skolans finansiering ansåg kommissionen att ett rimligt första steg skulle vara att slå ihop de nuvarande riktade statsbidragen till ett samlat bidrag och förstärka detta. På längre sikt vore det, enligt kommissionen, naturligt att återinföra det sektorsbidrag till skolan som fanns mellan 1991 och 1993 (se kapitel 6). Kommissionen gav också rekommendationer om hur resurser till skolorna skulle fördelas.²¹²

Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel

I augusti 2021 lämnade Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel sitt slutbetänkande. De föreslog bland annat följande som innebär ett starkare statligt ansvar:

- En läromedelsnämnd ska inrättas vid Skolverket som ett rådgivande organ. Nämnden ska ha i uppdrag att bevaka, samla och sprida information om läromedel samt tillföra Skolverket sakkunskap och ta fram kvalitetskriterier för läromedel.

²¹⁰ SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*.

²¹¹ Ibid.

²¹² Ibid.

- Skolverket ska få i uppdrag att kontinuerligt fördela ett statligt produktionsstöd för att stärka utbudet av läromedel och lärarhandledningar inom områden där det råder brist, samt för att ta fram läromedel och lärarhandledningar av särskild god kvalitet.²¹³

Dessutom gjorde utredningen bedömningen att vi, inom ramen för den här utredningens arbete, bör analysera förutsättningarna för statlig finansiering av läromedel.²¹⁴

OECD

En av Skolkommissionens utgångspunkter var de rekommendationer OECD gav 2015 för det svenska skolsystemet. Enligt OECD behövde Sverige bland annat

- se över skolans finansiering samt skolvalssystemet
- skapa ett nationellt institut för frågor om rekrytering och professionsutveckling för lärare och skolledare
- göra lärar- och skolledaryrkena mer attraktiva
- sätta upp ett antal prioriteringar för utvecklingen av det svenska skolsystemet och ta fram en nationell skolutvecklingsstrategi
- stärka skolornas självvärdering genom att utarbeta ett antal gemensamma kvalitetsindikatorer
- ändra Skolinspektionens roll till att ta mer ansvar för skolornas utveckling.²¹⁵

År 2019 återkom OECD till flera av rekommendationerna, bland annat gällande finansieringen, skolvalet och läraryrkets attraktivitet. Nu betonades också behovet av att stärka skolans centrala styrning. Detta skulle enligt OECD göras genom att utveckla en regional struktur för den nationella myndighetsnivån.²¹⁶

²¹³ SOU 2021:70 *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap*.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*.

²¹⁶ OECD (2019): *OECD Economic Surveys: Sweden 2019*.

Uppdrag till Skolverket om regionalisering och kvalitetsdialoger

OECD, liksom flera utredningar, har alltså föreslagit att Skolverket bör ha en regional organisation. I september 2021 fick Skolverket ett uppdrag att inrätta regionala kontor. Inrättandet har inletts under 2022. Därigenom är arbetet med en ökad statlig närvaro på regional nivå påbörjat.²¹⁷ I februari 2022 presenterade Skolverket de orter som ska få kontor:

- Härnösand, Malmö, Luleå och Solna under 2022
- Umeå, Gävle, Växjö och Örebro under 2023
- Göteborg och Linköping under 2024.²¹⁸

I uppdraget ingår även att Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten gemensamt ska erbjuda återkommande kvalitetsdialoger med såväl kommunala som enskilda huvudmän. Dialogerna har också inletts under 2022. Skolverkets nya regionala kontor genomför dem tillsammans med Specialpedagogiska skolmyndighetens befintliga regionala kontor. Regeringen ser dessa kvalitetsdialoger som en viktig del i ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan.²¹⁹

Det statliga huvudmannaskapet för specialskolan och sameskolan har diskuterats efter kommunaliseringen

Specialskolan

Huvudmannaskapet för specialskolan har varit statligt sedan slutet av 1930-talet. I början av 1980-talet konstaterade regeringen och riksdagen att det inte fanns någon anledning att förändra huvudmannaskapet för specialskolan.²²⁰ Trots att grundskolan kommunaliserades 1991 förblev alltså specialskolan statlig.

²¹⁷ Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

²¹⁸ Skolverket (2022): *Skolverket inrättar kontor på 10 orter*. Pressmeddelande. 2022-02-24. www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022-02-24-skolverket-inrattar-kontor-pa-10-orter (hämtad 2022-02-25).

²¹⁹ Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

²²⁰ Prop. 1980/81:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1981/82*. Bet. 1980/81:UbU25, rskr. 1980/81:332.

Frågan om ett ändrat huvudmannaskap för specialskolan återkom sedan i slutet av 1990-talet. Den så kallade Funkis-utredningen föreslog då att specialskolan skulle upphöra som egen skolform. Utbildningen för döva och hörselskadade barn och ungdomar skulle, enligt utredningen, ske vid fem teckenspråkiga grundskolor med ett kommunalt huvudmannaskap samt vid Åsbackaskolan, som skulle behålla ett statligt huvudmannaskap.²²¹ I propositionen som följde på utredningen föreslog dock regeringen att huvudmannaskapet för specialskolan skulle vara fortsatt statligt. Som motiv för detta framförde regeringen att den undervisning och kommunikation som specialskolorna erbjöd inte skulle kunna mötas av den kommunala grundskolan.²²²

Utredningen om statliga specialskolor undersökte också 2006–2007 vem som skulle vara huvudman för specialskolan. Men de lämnade inget förslag om att förändra det statliga huvudmannaskapet.²²³

I 2017 års skolmyndighetsutredning föreslogs att specialskolorna inte längre skulle ha ett statligt huvudmannaskap, utan få nya huvudmän i form av de kommuner där skolorna är belägna. Avsikten med detta var, enligt utredningen, att samma typ av huvudmannaskap för grundskolan, grundsärskolan och specialskolan skulle gynna elevernas utveckling. Det skulle också förenkla samarbeten när det gällde såväl elever och deras möjligheter till utbyte och samspel som personalens möjligheter till erfarenhetsutbyte. Samma typ av huvudmannaskap förväntades också, som utredningen uttryckte det, bidra till lika villkor för rektorer och lärare i olika skolformer. Som ett alternativ till ett kommunalt huvudmannaskap för specialskolan angav utredningen möjligheten att åter inrätta en statlig myndighet som skulle få i uppdrag att vara huvudman för specialskolorna.²²⁴ Ingen förändring har dock skett med anledning av utredningsförslagen.

²²¹ SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

²²² Prop. 1998/99:105 *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd*.

Bet. 1999/2000:UbU4, rskr. 1999/2000:14.

²²³ SOU 2007:30 *Två nya statliga specialskolor*. SOU 2007:87 *Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder*.

²²⁴ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

Sameskolan

Även sameskolan är en statlig skolform. Det statliga huvudmannaskapet och ansvaret för sameskolan diskuterades också under 1990- och 2000-talen. I en proposition i början av 1990-talet angav regeringen att det inte var självklart att samiska skolor skulle ha staten som huvudman, utan att samerna själva skulle kunna driva sameskolor som fristående skolor.²²⁵ Men detta förslag togs inte vidare vid detta tillfälle. Däremot föreslog 1999 års skollagskommitté att även sameskolor, efter godkännande från Skolverket, skulle kunna ha enskilda huvudmän.²²⁶ Samma slutsats lyftes fram i en departementspromemoria 2009.²²⁷ Detta förslag genomfördes inte eftersom regeringen ansåg att sameskolan (liksom specialskolan) är en skolform med specifika särdrag där ett statligt huvudmannaskap är motiverat.²²⁸

Utvärderingar av kommunaliseringsreformen

I detta avsnitt redogör utredningen för utvärderingar som har gjorts av kommunaliseringsreformen, främst från Utredningen om skolans kommunalisering. Mellan åren 2012 och 2014 utvärderade Utredningen om skolans kommunalisering om målen med kommunaliseringen, det vill säga att uppnå en högre effektivitet och förbättrad kvalitet i skolan genom decentralisering till medborgare och pedagogisk personal, uppnåddes. Dessutom undersökte utredningen kommunaliseringens effekter på elevernas kunskapsresultat, läraryrkets status, lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter samt likvärdigheten i skolväsendet.²²⁹

Det fanns brister i implementeringen av kommunaliseringen

Enligt Utredningen om skolans kommunalisering fungerade implementeringen av kommunernas nya ansvar för skolan inte som det var avsett. Kommunerna, rektorerna och lärarna fick för kort tid att förbereda sig på sin nya uppgift och i många kommuner saknades kunskap om hur den nya decentraliserade styrmodellen var tänkt att fun-

²²⁵ Prop. 1992/93:32 *Samerna och samisk kultur m.m.*

²²⁶ SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet.*

²²⁷ Ds 2009:25 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

²²⁸ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

²²⁹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*

gera. Staten, i form av Skolverket, stöttade inte heller huvudmännen, rektorerna och lärarna på ett ändamålsenligt sätt menade utredningen.²³⁰

I kapitel 9 finns en utförligare beskrivning av implementeringen av kommunaliseringen.

Svaga offentliga finanser ledde till besparingar samtidigt som kommunaliseringen genomfördes

Genom kommunaliseringen fick kommunerna och rektorerna en ökad möjlighet att styra över skolan. Detta underlättade, enligt Utredningen om skolans kommunalisering, för kommunerna att genomföra de besparingar inom skolan som den ekonomiska krisen krävde. Lärartätheten minskade, främst till följd av att lärarorganisationen hölls relativt intakt samtidigt som elevkullarna blev väsentligt större under 1990-talet. Avregleringen av nationella regler som bland annat styrde organisation, tjänstetillsättning och resursfördelning bidrog också till att möjliggöra besparingar och omstruktureringar.²³¹

Redan i slutet av 1980-talet redovisade den kommunala sektorn ett samlat driftunderskott. När arbetslösheten tilltog i början av 1990-talet ökade underskottet successivt under tidsperioden 1991–1994. Därefter förbättrades efterhand kommunernas finanser och 1997 redovisade sektorn totalt sett återigen ett överskott.²³²

De besparingar och kostnadseffektiva åtgärder som genomfördes var naturliga med tanke på de svaga offentliga finanserna i början av 1990-talet. Således var kommunaliseringen, enligt Utredningen om skolans kommunalisering, lyckosam i det att den möjliggjorde en skola som kostade mindre per elev.²³³ Samtidigt var neddragningarna så kraftiga att de påverkade utbildningens och undervisningens kvalitet.

²³⁰ Ibid.

²³¹ Ibid.

²³² Utbildningsdepartementet (2009): *Förändrade förutsättningar för utbildnings- och forskningspolitiken mot bakgrund av den internationella finanskrisen*. PM 2009-01-14.

²³³ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

Genom kommunaliseringen stärktes medborgarnas och elevernas inflytande över skolan

Genom kommunaliseringen stärktes medborgarnas och elevernas inflytande över skolan, enligt Utredningen om skolans kommunalisering. Kommunaliseringen medförde också att skolans organisation och undervisningens innehåll lättare kunde anpassas till lokala förhållanden, vilket ökade det medborgarinflytande som utövas via den lokala representativa demokratin. Även föräldrar och elever bjöds in att påverka skolans utformning i större utsträckning än tidigare.²³⁴

Ett syfte med kommunaliseringen var just att öka medborgar-, föräldra- och elevinflytandet. Enligt Utredningen om skolans kommunalisering har detta alltså uppnåtts. Det beror inte bara på kommunaliseringen utan även på de andra reformer som genomfördes vid samma tid, särskilt friskolereformen och valfrihetsreformen. Utredningen konstaterar dock att det förstärkta inflytandet i viss utsträckning skedde på bekostnad av rektorernas och lärarnas inflytande, vilket också var en del av avsikten.²³⁵

Samtidigt pekar Hem och Skola på att det organiserade föräldrainflytandet försvagades efter kommunaliseringen. I mitten av 1980-talet hade Hem och Skola närmare 2 000 föräldraföreningar. Den utveckling som skedde efter kommunaliseringen var dels att föräldrainflytandet gjordes till en lokal fråga – varje skola skulle ha ett eget föräldraråd. Dels behövde Hem och Skola nu förhandla med var och en av kommunerna i stället för som tidigare med staten som sammanhållen huvudman. Resultaten blev att Hem och Skola förlorade både inflytande och medlemmar.²³⁶

Det råder delade meningar om kommunaliseringen är orsaken till skolans försämrade kunskapsresultat

Kunskapsresultaten i svensk skola har förändrats över tid (se avsnitt 2.3.1). I samband med kommunaliseringen ses en nedgång i resultat och först på senare tid har kurvan börjat vända uppåt igen. Det råder delade meningar om huruvida denna försämring kan förklaras av kommunaliseringen eller inte.

²³⁴ Ibid.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Hem och skola: *Vår historia*. Webtext. <https://hemochskola.se/sv/vår-historia/> (hämtad 2022-02-24).

I avsnitt 2.4 beskriver utredningen dessa olika uppfattningar. Där framgår att Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) menar att det inte är belagt att kommunaliseringen var orsaken till kunskapstappet i svensk skola. Enligt IFAU ser resultatnedgången ut att ha påbörjats redan innan kommunaliseringen och andra skolreformer på 1990-talet. Men den nedåtgående trenden fortsätter genom hela reformperioden och IFAU kan därför inte utesluta att trenden påverkats av förändringar till följd av dessa reformer. Utöver kommunaliseringen i sig pekar IFAU på andra förändringar som kan ha bidragit till försämrade resultat i grundskolan. En sådan är bytet av betygssystem. Nu kan elever bli underkända eller lämna skolan utan betyg. Elever som inte har fullständiga slutbetyg från grundskolan blir inte heller behöriga till gymnasieskolan. Vidare konstaterar IFAU att spridningen i elevers skolresultat i grundskolan har ökat sedan slutet av 1980-talet. Detta kan, enligt IFAU, delvis kopplas till 1990-talets skolreformer. Införandet av ett skolvalssystem, tillsammans med en ökad boendesegregation, har inneburit att skolan blivit mer segregerad med avseende på elevernas bakgrund menar IFAU.²³⁷

Forskarna Jan-Eric Gustafsson, Sverker Sörlin och Jonas Vlachos däremot ifrågasätter IFAU:s slutsats att de svenska grundskoleresultaten började falla före 1990-talet. De fastställer i stället tidpunkten för resultatförsämringarna i skolan till en bit in på 1990-talet vad gäller läsprestationer och tidigt under 2000-talet vad gäller matematikprestationer.²³⁸

Utredningen om skolans kommunalisering menar att kommunaliseringen kan förklara nedgången i kunskapsresultaten. Enligt utredningen användes mål- och resultatstyrningen för att höja ambitionsnivån för skolan i och med att alla elever skulle få den hjälp och det stöd de behövde för att nå godkända betyg. Trots ambitionshöjningen konstaterar utredningen att kunskapsresultaten i flera ämnen försämrades efter kommunaliseringen, och att reformen bidrog till detta. Kommunaliseringen bidrog även till en minskad likvärdighet i betydelsen större spridning av elevernas kunskapsresultat. Förklaringen från utredningen är att staten och kommunerna inte gav lärarna nöd-

²³⁷ 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.

²³⁸ Gustafsson, Jan-Eric, Sörlin, Sverker & Vlachos, Jonas (2016): *Policyidéer för svensk skola*. SNS Förlag.

vändiga arbetsförutsättningar. Decentraliseringen och avregleringen blev för svåra att hantera för huvudmän, rektorer och lärare. Den alltför omfattande delegationen från staten och oförmågan hos många kommuner och hos skolans professionella att axla detta ansvar bidrog, enligt utredningen, till försämringen i resultat och likvärdighet.²³⁹

Även 2015 års skolkommision gjorde bedömningen att utformningen och genomförandet av 1990-talets decentralisering och avreglering på skolområdet var en orsak till de fallande kunskapsresultaten.²⁴⁰

Kommunaliseringen påverkade lärares och rektors arbetsituation

Utredningen om skolans kommunalisering pekar på att kommunaliseringen på flera sätt försämrade lärarnas arbetsituation. Enligt utredningen har kommunaliseringen bidragit till att den externa kontrollen över lärarna ökat, att den arbetstid som lärarna själva disponerar begränsats samt att den lärardrivna fortbildningen minskat och ändrat inriktning bort från ämnesfördjupning. Inte heller fick lärarna tillräckligt med tid och utbildning för att kunna hantera de systemförändringar som skedde i början av 1990-talet. I praktiken blev det därför, menar utredningen, svårt för lärarprofessionen att tillvarata det ökade handlingsutrymme som kommunaliseringen medförde.²⁴¹

Det finns även de som menar att utgången av kommunaliseringen blev att professionens handlingsutrymme i allmänhet försvagades, något som bland annat Johanna Ringarp berört. När kontrollen över lärarprofessionen samtidigt ökade var det inte längre lärarna själva som ensamma hade kontroll över sin verksamhet.²⁴²

Utredningen om skolans kommunalisering lyfte också fram andra faktorer som påverkat lärarnas arbetsituation. De har fått en markant ökad arbetsbörda, främst till följd av statliga krav på administration och dokumentation. Dessutom var lärarnas löneutveckling under perioden 1997–2012 betydligt sämre än för jämförbara grupper, något

²³⁹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

²⁴⁰ SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

²⁴¹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

²⁴² Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.

som utredningen angav som en orsak till att läraryrket har låg status och att få studenter söker sig till lärarutbildningen.²⁴³

Även forskning pekar på att lärarnas arbetsvillkor har försämrats i och med de reformer som genomförts sedan början av 1990-talet. Bland annat lyfter Jannike Kjellström, Ylva B Almquist och Bitte Modin fram arbetstiden som en av de faktorer som har påverkats mest. Lärare som ägnar sin arbetstid åt uppgifter som de anser ligger utanför yrkesrollen rapporterar mer ohälsa än andra lärare. Enligt forskarna skulle lärarnas stressnivåer och allmänna hälsotillstånd märkbart kunna förbättras om de i högre utsträckning fick ägna sig åt yrkets centrala arbetsuppgifter, till exempel undervisning av elever.²⁴⁴ Eva Bejerot, Tina Forsberg Kankkunen och Hans Hasselbladh har studerat hur lärares, skolledares och läkares arbetsmiljö har förändrats över tid. För alla dessa yrkesgrupper har arbetsmiljön förändrats sedan 1990-talets reformer. Tydligast var dock försämringarna för lärarna när det gäller samtliga undersökta aspekter: kravnivån i arbetet, inflytandet på arbetsplatsen och det sociala stödet från närmaste ledning.²⁴⁵

Inte bara lärarnas utan också rektorernas arbetsvillkor påverkades av kommunaliseringen. Rektorerna har, precis som lärarna, fått en förhöjd arbetsbörda och otydliga ansvarsvägar. Omsättningen på rektorer har ökat över tid, vilket tyder på att uppdraget har försvårats.²⁴⁶ Allt fler arbetsuppgifter landar dessutom på rektorn, bland annat beroende på ökade administrativa pålagor, ansvar för större organisationer och ekonomiska påfrestningar.²⁴⁷ Genom kommunaliseringen skulle även rektorerna ges ett ökat professionellt handlingsutrymme. Men enligt Utredningen om skolans kommunalisering blev det snarare huvudmännen än rektorerna som övertog den roll som staten tidigare haft.²⁴⁸

²⁴³ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

²⁴⁴ Kjellström, Jannike, Almquist, Ylva B & Modin, Bitte (2016): Lärares arbetsvillkor och hälsa efter 1990-talets skolreformer. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* nr 1/2016.

²⁴⁵ Bejerot, Eva, Forsberg Kankkunen, Tina & Hasselbladh, Hans (2015): Två decennier av new public management: arbetsmiljön i skola och sjukvård. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* nr 3/2015.

²⁴⁶ Kjellström, Jannike, Almquist, Ylva B & Modin, Bitte (2016): Lärares arbetsvillkor och hälsa efter 1990-talets skolreformer. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* nr 1/2016.

²⁴⁷ Bejerot, Eva, Forsberg Kankkunen, Tina & Hasselbladh, Hans (2015): Två decennier av new public management: arbetsmiljön i skola och sjukvård. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* nr 3/2015.

²⁴⁸ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

En utförligare kronologisk beskrivning av den äldre historiken för olika skolformer

I detta avsnitt ger utredningen en utförligare kronologisk beskrivning av den äldre historiken där vi redogör för hur styrningen av olika skolformer har sett ut med fokus på den ungefärliga tidsperioden från 1800-talet till 1980-talet. Det här är en utveckling av den sammanfattning som inleder bilagan.

Vi börjar detta avsnitt med att redogöra för folkskolans, läroverkens och yrkesskolans utveckling över tid. Därefter följer en beskrivning av grundskolans införande, som en gemensam obligatorisk skolform för alla. Därmed ersattes det tidigare parallellskolesystemet där barn kunde gå antingen i folkskolan eller i realskolan (som utgjorde en del av läroverken). Vi redogör också för hur den sammanhållna gymnasieskolan infördes liksom den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Därefter redogör vi för utvecklingen över tid för i tur och ordning sameskolan, särskolan, specialskolan, förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Folkskolan

Ansaret för folkskolan delades inledningsvis mellan kommunerna och kyrkan

År 1842 genomfördes folkskolereformen. I folkskolestadgan reglerades socknarnas skyldighet att inrätta och driva en skola.²⁴⁹ Folkskolereformen med krav på minst en skola i varje socken bekräftade en process som redan hade startat. Vid denna tid fanns det drygt 1 000 sockenskolor, vilket innebar att närmare hälften av landets drygt 2 000 församlingar hade en skola.²⁵⁰ Men nu tog staten ett fastare grepp genom att bygga upp en särskild institution för folkundervisningen vid sidan av kyrkans undervisningstradition.²⁵¹

²⁴⁹ Kongl. Maj:ts nådiga stadga angående folk-undervisningen i riket. Gifwen Stockholms Slott den 18 juni 1842.

²⁵⁰ Lirén, Gösta (1986): *Facklärarna i skolans och arbetsmarknadens perspektiv: en kamp för jämlika villkor. Del 1. 1800–1950*. Svenska Facklärarförbundet (SFL).

²⁵¹ Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

Ansvaret för folkskolan handlade till att börja med om en relation mellan staten, kyrkan och socknarna, som ersattes av kommuner 1863. Under många årtionden levde kyrkan och folkskolan i en nära symbios. Vården av folkskolan var en angelägenhet för det så kallade skolrådet, som utsågs av kyrkostämman, och där kyrkoherden var ordförande. År 1905 gavs lärarkåren representationsrätt i skolrådet.²⁵² Formellt skiljdes kyrkan och folkskolan inte åt förrän på 1930-talet när skolfrågorna togs över av staten och kommunerna.²⁵³ Då beslutade riksdagen att folkskolan skulle skötas av en av kommunalfullmäktige utsedd folkskolestyrelse. I kommuner som inte hade kommunalfullmäktige fortsatte kyrkostämman att utse skolråd med kyrkoherden som ordförande. Kyrkan hade därmed kvar en del makt över skolan ända fram till 1950-talet.²⁵⁴

Statens bidrag till folkskolan var initialt litet

Initialt var statens bidrag till folkskolan litet. Det handlade för det första om ett finansiellt statligt stöd, som dock var ytterst begränsat. Det innebar att folkskolan till en början i princip var kommunalt finansierad. För det andra handlade statens bidrag om ett ansvar för en ny lärarutbildning. Det var socknarnas och kommunernas ansvar att organisera verksamheten, anställa och bekosta lärare samt helst tillhandahålla en fast skola.²⁵⁵

Kommunernas intresse och möjlighet att axla detta ansvar varierade betydligt. Det gjorde att införandet av folkskolan tog lång tid och såg olika ut i olika delar av landet. Skolgången blev inte heller obligatorisk (även om den var tänkt att vara det), det saknades bestämmelser om skolgångens omfattning, det ställdes inga närvarokrav och skolorna behövde inte vara permanenta.²⁵⁶

²⁵² Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

²⁵³ Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

²⁵⁴ Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ Andersson, Jens & Berger, Thor (2018): *Lokala eliter, ojämlikhet och folkskolans expansion på 1800-talet*. www.undervisningshistoria.se (hämtad 2022-02-24).

Statsbidragen till socknar och kommuner ökade successivt

Under hela 1800-talet var socknar och kommuner ansvariga för det lokala skolväsendet. I och med folkskolereformen infördes en lokal folkskoleavgift för att finansiera ett statsbidrag till socknar och kommuner som uppfyllde vissa kriterier.²⁵⁷ Fattiga kommuner kunde få statliga medel för att bekosta hälften av en folkskollärares lön enligt ett riksdagsbeslut 1862.²⁵⁸ Statsbidragssystemet utvidgades gradvis och täckte ungefär 20–30 procent av de lokala utgifterna för skolan vid 1870-talets början.²⁵⁹

Fram till början av 1870-talet baserades det statliga bidraget enbart på antalet barn, vilket missgynnade små kommuner med liten folkmängd. Regeringen föreslog i en proposition 1871²⁶⁰ att statsbidrag i stället skulle ges i förhållande till antalet anställda lärare, och riksdagen beslutade i enlighet med förslaget.²⁶¹ Statsbidragen var villkorade och öronmärkta för särskilda ändamål vilket innebar att kommunerna måste leva upp till en viss standard för att få ta del av dem.²⁶²

Statsbidragen fortsatte öka. Framför allt bidrog staten med att finansiera folkskollärarnas löner. År 1913 omfattade statsbidragen 90 procent av en folkskollärares lön.²⁶³ År 1940 täckte statsbidragen cirka 63 procent av kommunernas totala folkskolekostnader.²⁶⁴

Folkskolan utvecklades som ett svar på vissa införandeproblem

Som nämnts ovan hade folkskolan en hel del införandeproblem. En tillfällig lösning blev då en ny sorts skola – småskolan. Den infördes 1858 och handlade till att börja med om små skolor, inte om undervisning för yngre barn. Skolorna krävde inte egna skolbyggnader och blev därmed billigare. De skulle ligga nära barnens hem och inte heller

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Ds U 1977:8 *Förslag till nytt statsbidrag för det allmänna skolväsendet*.

²⁵⁹ Andersson, Jens & Berger, Thor (2018): *Lokala eliter, ojämlikhet och folkskolans expansion på 1800-talet*. www.undervisningshistoria.se (hämtad 2022-02-24). Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

²⁶⁰ Prop. 1871:21 *Bidrag af statsmedel till aflöning af lärare vid folkskolor och småskolor*.

²⁶¹ Lirén, Gösta (1986): *Facklärarna i skolans och arbetsmarknadens perspektiv: en kamp för jämlika villkor. Del 1. 1800–1950*. Svenska Facklärarförbundet (SFL).

²⁶² Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

²⁶³ Ds U 1977:8 *Förslag till nytt statsbidrag för det allmänna skolväsendet*.

²⁶⁴ Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

kräva examinerade lärare. Kvinnor fick nu tillträde som lärare och övertog alltmer undervisningen i småskolan. Allt eftersom utvecklades sedan småskolan och folkskolan till att bli två olika stadier inom samma skolform (folkskolan).²⁶⁵

Folkskolan stramades upp och staten tog ett större ansvar

Staten tog ett allt fastare grepp om folkskolan. År 1861 tillsattes en ny statlig myndighet – Folkskoleinspektionen – med särskilda inspektörer som skulle besöka skolorna med jämna mellanrum. Inspektörerna kunde vara präster eller läroverkslärare. Införandet av Folkskoleinspektionen fick stor betydelse för folkskolans uppstramning och vidare utveckling.²⁶⁶

Den första så kallade normalplanen (som kan jämföras med dagens läroplan) kom 1878.²⁶⁷ Skolan indelades då i en småskola med två klasser och en folkskola med fyra klasser. Från och med detta år blev det också obligatoriskt för kommunerna att anställa småskollärarinnor som hade fått utbildning vid särskilda seminarier, annars utgick inte statsbidrag.²⁶⁸

I 1882 års folkskolestadga²⁶⁹ infördes bestämmelser om skoltidens omfattning och skolpliktens längd samt krav på viss kunskapsnivå hos barnen.²⁷⁰

Folkskolan var till en början främst för böndernas och arbetarnas barn. Mot slutet av 1800-talet, när kvaliteten höjdes, började även medelklassen att använda sig av folkskolan.²⁷¹

Efter den sexåriga folkskolan fanns dels fortsättningsskolan, dels den högre folkskolan. Fortsättningsskolan var en praktisk ungdomsskola som skulle förbereda för yrkeslivet. Den högre folkskolan byggde

²⁶⁵ Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

²⁶⁶ SOU 1913:7 *Folkundervisningskommitténs betänkande angående förändrad anordning av folkskoleinspektionen*.

²⁶⁷ Normalplan för undervisningen i folkskolor och småskolor. Stockholm, 1878. P. A. Norstedt & Söner.

²⁶⁸ Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

²⁶⁹ Bruhn, Anders Theodor (1882): *Nya folkskolestadgan med flere författningar rörande folkundervisningen jemte sakregister, till ledning för skolråden*. Stockholm: Norstedt.

²⁷⁰ Lirén, Gösta (1986): *Facklärarna i skolans och arbetsmarknadens perspektiv: en kamp för jämlika villkor. Del 1. 1800–1950*. Svenska Facklärarförbundet (SFL).

²⁷¹ Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

på folkskolan och var lite av en mellanform mellan mer teoretiska skolor för allmän medborgerlig bildning och ren yrkesutbildning.²⁷²

I början av 1900-talet reformerades folkskolan och skolplikt för alla infördes

Efter sekelskiftet genomfördes flera övergripande reformer av 1906 års folkundervisningskommitté. År 1919 fick folkskolan en ny undervisningsplan och skolplikt för alla infördes.²⁷³ Fram till förberedelserna inför grundskolans införande skedde inga större förändringar av folkskolan. En förändring som dock genomfördes var att småskollärarnas utbildning, som tidigare hade varit fördelad på olika huvudmän, blev förstatligad och mer enhetlig.²⁷⁴ En annan förändring var att riksdagen 1936 beslutade att folkskolan skulle ha minst sju obligatoriska skolår.²⁷⁵ Denna reform skulle vara slutförd i hela landet senast läsåret 1948/1949.²⁷⁶

Staten tog ett större ansvar för folkskolan, men huvudmannaskapet förblev kommunalt

Folkundervisningen fick 1914 ett eget centralt ämbetsverk (Folkskoleöverstyrelsen) som 1920 slogs ihop med Läroverksöverstyrelsen (som hade inrättats 1904) och blev Skolöverstyrelsen. Staten fick därmed större inflytande över skolan.²⁷⁷

Sverige liksom många andra länder kännetecknades av en allt starkare central styrning under framför allt mellankrigstiden. Staten tog också över mer och mer av den ekonomiska styrningen. Folkskoleöverstyrelsen skulle i förhållande till små- och folkskolorna fullgöra såväl en lednings- och tillsynsfunktion som en utvecklings- och utvärderingsfunktion.²⁷⁸

²⁷² SCB: *Innan grundskolan fanns. Översikt över historisk utbildningsstatistik 1944–2018*.

²⁷³ Kungl. Maj:ts kungörelse angående undervisningsplan för rikets folkskolor den 31 oktober 1919.

²⁷⁴ Lirén, Gösta (1986): *Facklärarna i skolans och arbetsmarknadens perspektiv: en kamp för jämlika villkor. Del 1. 1800–1950*. Svenska Facklärarförbundet (SFL).

²⁷⁵ Prop. 1936:99 *Obligatorisk sjuårig folkskola m.m.* Riksdagens protokoll, 1936, nr 34.

²⁷⁶ SCB: *Innan grundskolan fanns. Översikt över historisk utbildningsstatistik 1944–2018*.

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

På 1930-talet lämnade en utredning förslag om att staten skulle ta ett kraftigt ökat ansvar för folkskolan. Bland annat föreslogs att staten helt skulle finansiera folkskollärarnas löner samt även skollokaler och skolskjuts. Det här grundade sig på en diskussion om hur en jämnare fördelning av skattebördan i Sverige skulle kunna åstadkommas. Ett problem redan då var att kommunerna hade olika ekonomiska förutsättningar att finansiera skolan och att det fanns såväl ekonomiskt bärkraftiga som ekonomiskt svaga kommuner.²⁷⁹ Men förslaget mötte kritik och gick aldrig igenom.²⁸⁰

Läroverken

Ett sammanhängande läroverk infördes 1849

Före 1649 fungerade gymnasier i hög grad som akademier med högre utbildning. Genom 1649 års skolordning fick gymnasiet sin plats mellan grundutbildningen och akademien. Initialt hade latin och grekiska en särställning men den försvagades allt eftersom.²⁸¹

Under 1800-talet ställdes krav på större utrymme för naturvetenskap, ekonomi och moderna språk inom gymnasiet. Detta ledde till ett sammanhängande läroverk med möjlighet till befrielse från latin och grekiska 1849. I praktiken infördes då den så kallade reallinjen vid sidan av latinlinjen. Utbildningen var nioårig.²⁸²

Läroverken var statliga

Läroverken var statliga, vilket även innefattade läroverksbyggnaderna.²⁸³ Statsbidrag gavs dessutom till ett flertal privata skolor med motsvarande utbildning som läroverken.²⁸⁴

²⁷⁹ SOU 1933:4 *Skatteutjämningsberedningens principbetänkande med förslag till skatteutjämnande åtgärder genom överflyttning till staten eller till större kommunala utdebiteringsområden av kostnader för kommunala förvaltningsuppgifter*.

²⁸⁰ Nordström, Stig G & Richardson, Gunnar (red.) (1998): *Utbildningshistoria 1998*. Föreningen för svensk undervisningshistoria.

²⁸¹ Sveriges allmänna läroverksstadgar 1561–1905. Under fleras medverkan utgivna av B. Rud. Hall. Föreningen för svensk undervisningshistoria, 1921.

²⁸² Salin, Sven (2010): *Läroverkens utveckling i Sverige*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

²⁸³ Larsson, Hans-Albin (2011): *Mot bättre vetande – en svensk skolhistoria*. SNS förlag.

²⁸⁴ *Nationalencyklopedin*, läroverk. www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/läroverk (hämtad 2022-02-24).

I första hand var utbildningen i läroverken inriktad på att tillgodose statens behov av välutbildad personal, till exempel präster, jurister, ämbetsmän, läroverkslärare och läkare. Till läroverken hade inledningsvis bara pojkar tillträde.²⁸⁵ Utbildningen riktade sig mot samhällets övre skikt och medelklassen.²⁸⁶ Skolgången var länge gratis och kostnaderna för de inackorderade pojkarna var inte så hög eftersom de levde under väldigt enkla förhållanden.²⁸⁷

Den första läroverksstadgan utfärdades 1856.²⁸⁸ En väsentlig förändring för läroverken genomfördes sedan 1862. Då flyttades studentexamen, som tidigare avlagts som inträdesexamen vid universiteten, till läroverken. En ny läroverksstadga utfärdades 1878.²⁸⁹ I och med den infördes den halvklassiska linjen utan grekiska och med mer engelska och matematik. Under 1800-talet tillkom också en rad andra skolor för att motsvara nya utbildningsbehov, bland annat de tekniska elementarläroverken och flera högre flickskolor.²⁹⁰

Flickskolorna stod länge utanför det statliga och kommunala skolsystemet

De högre flickskolorna grundade sig initialt på privata initiativ. De fanns endast i städerna och var inriktade mot flickor från samhällets övre skikt och medelklassen. Avgifterna för utbildningen låg på en nivå som fattiga människor sällan hade råd med.²⁹¹

Länge stod flickskolorna utanför det statliga och kommunala skolsystemet. Men från 1874 kunde de få statligt stöd. Det statliga stödet och ökade krav på utbildning även för flickor möjliggjorde en starkt tillväxt av enskilda flickskolor under senare delen av 1800-talet.²⁹²

²⁸⁵ Larsson, Hans-Albin (2011): *Mot bättre vetande – en svensk skolhistoria*. SNS förlag.

²⁸⁶ Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.) (2011): *Utbildningshistoria – en introduktion*. Studentlitteratur.

²⁸⁷ Richardson, Gunnar (2004): *Svensk utbildningshistoria – Skola och samhälle förr och nu*. Studentlitteratur.

²⁸⁸ Kongl. Maj:ts nådiga stadga för rikets allmänna elementar-läroverk, gifven Stockholms slott den 14 augusti 1856.

²⁸⁹ Kongl. Maj:ts nådiga stadga för rikets allmänna läroverk, gifven Stockholms slott den 1 november 1878.

²⁹⁰ Salin, Sven (2010): *Läroverkens utveckling i Sverige*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

²⁹¹ Larsson, Hans-Albin (2011): *Mot bättre vetande – en svensk skolhistoria*. SNS förlag.

²⁹² SOU 1981:34 *Fristående skolor för skolpliktiga elever*.

Läroverken delades in i realskolan och gymnasiet 1905

År 1894 öppnades en viktig väg mellan folkskolan och läroverken genom att det blev möjligt att från folkskolans tredje år övergå till läroverksstudier.²⁹³ Därmed fick folkskolepojkar möjlighet att studera vidare vid de statliga läroverken om deras familjers ekonomiska förhållanden gjorde det möjligt.²⁹⁴

I många kommuner utan läroverk inrättades i början av 1900-talet så kallade kommunala mellanskolor med statliga bidrag. Dessa var fyraåriga och byggde på den sexåriga folkskolan.²⁹⁵

Läroverkens primära syfte var att förbereda för högre studier. Men många ungdomar ville skaffa sig en läroverksutbildning utan önskemål om att gå vidare till högre studier. Vid sekelskiftet fördes därför en diskussion om behovet av en mellanexamen, som var bättre anpassad till dessa elevers behov. I 1905 års läroverksstadga delades läroverken in i en nedre latinfri del – realskolan – med inriktning mot en allmän medborgerlig bildning och en övre del – gymnasiet – som förberedelse för högre studier.²⁹⁶ Realskolan, som byggde på treårig folkskola, blev sexårig och gymnasiet fyraårigt. Övergången skedde från realskolans femte klass, och hela utbildningen i läroverken blev även i fortsättningen nioårigt (se figur 1). En realexamen infördes också. I och med denna reform skapades två parallella skolformer: realskolan och folkskolan.²⁹⁷

Som tidigare nämnts var läroverken statliga, men kyrkan hade också ett inflytande. I och med läroverksstadgan 1905 förlorade kyrkan sitt inflytande och det övergripande ansvaret övertogs av Läroverksöverstyrelsen.²⁹⁸

²⁹³ Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.) (2011): *Utbildningshistoria – en introduktion*. Studentlitteratur.

²⁹⁴ Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

²⁹⁵ Salin, Sven (2010): *Läroverkens utveckling i Sverige*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

²⁹⁶ Kungl. Maj:ts nådiga stadga för rikets allmänna läroverk, gifven Kristiania slott den 18 februari 1905.

²⁹⁷ Richardson, Gunnar (2004): *Svensk utbildningshistoria – Skola och samhälle förr och nu*. Studentlitteratur.

²⁹⁸ Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.) (2011): *Utbildningshistoria – en introduktion*. Studentlitteratur.

Önskemål väcktes om en gemensam och sammanhållen bottenskola

Parallellskolesystemet debatterades flitigt under första hälften av 1900-talet och det fanns önskemål om att skapa en gemensam och sammanhållen bottenskola. Ett steg i den riktningen togs genom 1927 års skolreform. Den innebar att realskolan skulle vara antingen fyraårig och bygga på den sexåriga folkskolan eller femårig och bygga på folkskolans fjärde klass.²⁹⁹

Därmed blev folkskolan en gemensam skolform för alla, åtminstone för de yngre barnen upp till klass fyra. Efter fjärde årskursen avskildes fortfarande de som skulle fortsätta med högre studier i läroverken. Kvar i folkskolan blev de barn som inte hade råd, kunskaper eller vilja att läsa vidare.³⁰⁰

Läroverken öppnades upp för flickor

I början av 1900-talet minskade flickskolornas betydelse. Jämställdhetsreformer innebar att flickor fick tillgång till de statliga läroverken – till realskolan 1905 och till gymnasiet 1927. Samtidigt påbörjades en kommunalisering av flickskolorna efter ett riksdagsbeslut 1928. De sista enskilda flickskolorna avvecklades under 1960-talet.³⁰¹

Relationen mellan folkskolan och läroverken utvecklades över tid

I figur 1 illustreras hur folkskolan och läroverken hängde ihop vid olika tider.

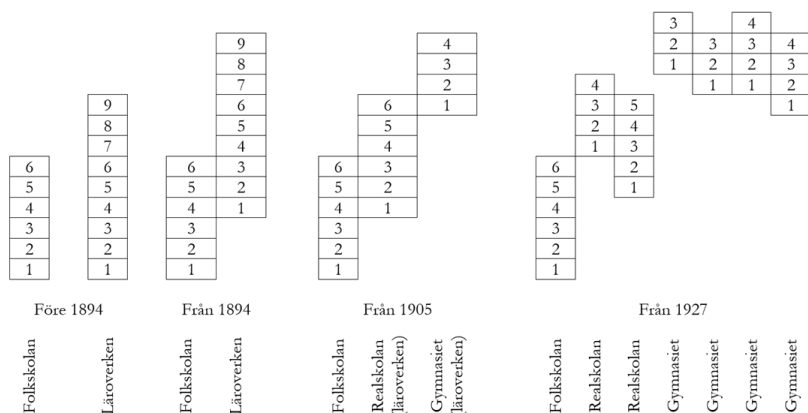
²⁹⁹ Ibid.

³⁰⁰ Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

³⁰¹ SOU 1981:34 *Fristående skolor för skolpliktiga elever*.

Figur 1 Relationen mellan folkskolan och läroverken

Årskurser och övergångar



Källa: Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.) (2011): *Utbildningshistoria – en introduktion*. Studentlitteratur.

Läsåret 1943/1944 fanns ungefär 55 000 elever i läroverken (cirka 41 000 i realskolan och cirka 14 000 i gymnasiet).³⁰² Vid samma tid fanns ungefär 520 000 elever i folkskolan.³⁰³

Yrkesskolan

En skolförlagd yrkesutbildning infördes på 1920-talet

En öppen skolförlagd yrkesutbildning i offentlig regi har inte någon lång tradition i det svenska utbildningssystemet. Före 1920-talet bedrevs yrkesutbildning i stor utsträckning genom ett lärlingssystem.³⁰⁴

År 1918 beslutade riksdagen om statligt stöd till de kommuner som upprättade så kallade praktiska ungdomsskolor.³⁰⁵ Dessa var inriktade mot bland annat industri, hantverk och husligt arbete. En förutsättning för tillträde till ungdomsskolorna var att eleven hade en anställning. Utbildningen skulle ske på ledig tid, kvällar och söndagar, och upp-

³⁰² SOU 1945:61 *Skolpliketidens skolformer. 3 Realskolan*.

³⁰³ SCB (1974): *Elever i obligatoriska skolor 1847–1962*. Promemorior från SCB. November 1974.

³⁰⁴ Holmberg, Peter (2020): *Vägvalen i yrkesutbildningen – som jag minns dem – från yrkesskola till gymnasieskola, tiden fram till 1991*. www.undervisningshistoria.se (hämtad 2022-02-24).

³⁰⁵ Prop. 1918:96 *Upprättande av praktiska ungdomsskolor*.

fattades som ett komplement till den egentliga utbildningen på arbetsplatserna.³⁰⁶

De första verkstadsskolorna tillkom sedan 1921 och innebar ett brott mot lärlingssystemet. Verkstadsskolorna erbjöd utbildning på heltid, i skolmiljö och utan anknytning till en arbetsplats. Bakom införandet av dessa skolor låg en misstro mot lärlingssystemets effektivitet och utvecklingsmöjligheter.³⁰⁷ Inledningsvis hade verkstadsskolorna väldigt få elever. En bidragande orsak till det var de begränsade statsbidragen.³⁰⁸

Yrkesutbildningen förstärktes och yrkesskolan etablerades

Yrkesutbildning i offentlig regi förstärktes kraftigt under depressionen på 1930-talet, då de första centrala verkstadsskolorna tillkom. Yrkeskolan blev ett samlingsnamn för denna skolform som succesivt växte fram när behov uppstod, ofta i nära samarbete med lokalt näringsliv och med arbetsmarknadens parter.

År 1944 bildades Kungliga överstyrelsen för yrkesutbildning och ansvaret för yrkesutbildningsfrågor överfördes dit från Skolöverstyrelsen.³⁰⁹

Statsbidragen till yrkesskolan ökade

I mitten av 1950-talet föreslog regeringen en rejäl utbyggnad av yrkeskolan. Utformningen av yrkesutbildningen skulle fortfarande vara ett lokalt ansvar, men staten skulle ge ett väsentligt ökat ekonomiskt stöd till yrkesskolorna.³¹⁰

Utbyggnaden av yrkesskolan ledde till att den avtalsreglerade lärlingsutbildningen minskade. Samtidigt ökade den skolförlagda yrkesutbildningen mycket snabbt, särskilt under 1950-talet och tidigt 1960-tal. År 1943 fanns ungefär 9 000 elever i yrkesskolan och 1964 hade

³⁰⁶ Olofsson, Jonas (2013): *Den svenska yrkesutbildningsmodellen – dess etablering, sentida förändring och framtida utmaningar*. Ratio och Malmö högskola, rapport nr 8, november 2013.

³⁰⁷ Holmberg, Peter (2020): *Vägvalen i yrkesutbildningen – som jag minns dem – från yrkesskola till gymnasieskola, tiden fram till 1991*. www.undervisningshistoria.se (hämtad 2022-02-24).

³⁰⁸ SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.

³⁰⁹ Holmberg, Peter (2020): *Vägvalen i yrkesutbildningen – som jag minns dem – från yrkesskola till gymnasieskola, tiden fram till 1991*. www.undervisningshistoria.se (hämtad 2022-02-24).

³¹⁰ Prop. 1955:139 *Utbyggnad av yrkesutbildningen*.

antalet ökat till drygt 71 000.³¹¹ Yrkesutbildningen blev vida spridd över landets då cirka 1 000 kommuner och bedrevs i kommunala yrkesskolor av mycket olika storlek. Det blev alltmer uttalat att varje kommun borde ha en egen yrkesskola.³¹² De ökade statsbidragen gjorde utbyggnaden möjlig.³¹³

Yrkesskolorna var huvudsakligen kommunala eller drevs av landstingen

Drygt 60 procent av yrkesskolorna var kommunala. Därutöver fanns centrala yrkesskolor, som drevs av landstingen. Utbildning för vårdyrken var viktiga uppgifter för de centrala yrkesskolorna. De landstingsdrivna skolorna hade större upptagningsområden och var oftast utrustade med elevhem. Jordbrukets och skogsbrukets skolor intog en särställning eftersom de sorterade under Jordbruksdepartementet. Dessutom utgick statsbidrag till enskilda yrkesskolor, företagsskolor och industriskolor.³¹⁴

Det fanns också statliga skolor som gav yrkesutbildning på gymnasial nivå, men de var ett fåtal. De flesta av dem rekryterade elever från hela landet och hade därmed en karaktär av riksskolor. Exempel på statliga yrkesutbildningar var konstfackskolan, statens polisskola, statens brandskola och sjöbefälsskolorna.³¹⁵

När Skolöverstyrelsen återtog ansvaret för yrkesutbildningen genomfördes en stark statlig styrning

Kungliga överstyrelsen för yrkesutbildning lades ner 1964 och yrkesutbildningen återfördes till Skolöverstyrelsen, som genomförde en ökad statlig styrning av yrkesskolan. Bland annat sågs utbudet av yrkesutbildningar över och blev mer generellt och därmed lättare att överblicka för både elever och blivande arbetsgivare.³¹⁶

³¹¹ SOU 2002:120 *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan*.

³¹² Holmberg, Peter (2020): *Vägvalen i yrkesutbildningen – som jag minns dem – från yrkesskola till gymnasieskola, tiden fram till 1991*. www.undervisningshistoria.se (hämtad 2022-02-24).

³¹³ SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.

³¹⁴ Holmberg, Peter (2020): *Vägvalen i yrkesutbildningen – som jag minns dem – från yrkesskola till gymnasieskola, tiden fram till 1991*. www.undervisningshistoria.se (hämtad 2022-02-24).

³¹⁵ Prop. 1970:4 *Huvudmannaskapet för mellanskolan*.

³¹⁶ Holmberg, Peter (2020): *Vägvalen i yrkesutbildningen – som jag minns dem – från yrkesskola till gymnasieskola, tiden fram till 1991*. www.undervisningshistoria.se (hämtad 2022-02-24).

Grundskolan

En obligatorisk grundskola för alla infördes 1962 efter en tolvårig försöksverksamhet

Grunden för ett nytt införande av enhetsskola och grundskola lades i och med 1940 års skolutredning. Det system som fanns då ansågs svåröverskådligt. Barnkullarna växte också, vilket medförde att alla barn som ville läsa vidare inte fick plats i läroverken. Detta drabbade i första hand medelklassens barn, vars föräldrar nu blev mer intresserade av en förändring. Bakom enhetsskolan och grundskolan fanns även tanken om en skola för alla och en chans till en likvärdig utbildning oberoende av geografisk och social bakgrund.³¹⁷

Skolutredningen avvecklades efter några år och överlämnade sitt material till 1946 års skolkommission som var parlamentariskt sammansatt. Utifrån underlaget som kommissionen hade fått ta emot av den nedlagda utredningen kunde de snabbt utarbeta ett principbetänkande.³¹⁸ Sommaren 1948 lades betänkandet fram. Det innehöll förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling. Enligt kommissionen skulle en nioårig obligatorisk skola införas och ersätta folkskolan och realskolan. Kommissionen såg det som sin uppgift att göra en plan för skolans framtida organisation och genomförande. Men man poängterade att en så genomgripande reform kräver en lång övergångstid.

Riksdagen fattade 1950 ett principbeslut om införandet av en nioårig obligatorisk skola och om att en omfattande försöksverksamhet skulle äga rum innan den nya skolan blev verklighet.³¹⁹ En sådan tolv år lång försöksverksamhet med enhetsskola genomfördes fram till grundskolans införande 1962.³²⁰ Den nya grundskolan ersatte då folkskolan, fortsättningsskolan, högre folkskolan, kommunala mellan-skolan, realskolan och flickskolan.³²¹

När grundskolan infördes fanns få fristående skolor. De fristående skolor som tog emot skolpliktiga elever skulle bedriva en undervisning, som till art, omfattning och allmän inriktning väsentligen motsvarade grundskolans. En brasklapp var att de krav som ställdes på

³¹⁷ Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

³¹⁸ SOU 1948:27 *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*.

³¹⁹ Prop. 1950:70 *Riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*.

³²⁰ Prop. 1962:54 *Reformering av den obligatoriska skolan*.

³²¹ Prop. 1950:70 *Riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*.

arbetet i en fristående skola inte fick regleras eller tillämpas alltför snävt. Det skulle fortfarande finnas utrymme för okonventionella pedagogiska uppfattningar.³²²

Staten och kommunerna delade på ansvaret för grundskolan, men huvudmannaskapet var kommunalt

Huvudmannaskapet för enhetsskolan och grundskolan var kommunalt. Men det fanns delar som staten ansvarade för och delar som kommunerna ansvarade för. Rätten att besluta om skolarbetets målsättning i stort och att fastställa den yttre ramen för skolorganisationen var ett statligt ansvar. Skolväsendet stod under Skolöverstyrelsens överinseende och det fanns en statlig inspektion.³²³

Det ekonomiska ansvaret var delat mellan stat och kommun. Staten betalade lärarlöner och kommunerna kringkostnader som lokaler, barnbespisning och skolskjuts.³²⁴ Inför enhetsskolans och grundskolans inrättande riktades kritik mot det dåvarande statsbidragssystemet. Det fanns vid den tiden ett stort antal specialdestinerade statsbidrag som hade skilda regelsystem och innehöll många villkor och kontrollföreskrifter, vilket ledde till en omfattande uppgifts- och anmälningsskyldighet för kommunerna.³²⁵ Därför avvecklades inför grundskolans införande ett antal små statsbidrag, till exempel för skolhälsovård, läroböcker och undervisningsmaterial.³²⁶ Även efter att grundskolan införts 1962 fortsatte avvecklingen av vissa av de specialdestinerade statsbidragen. Som exempel kan nämnas bidragen till skolmåltider och skolskjutsar som inordnades i det allmänna skatteutjämnande bidragssystemet.³²⁷ Trots dessa förenklingar av statsbidragssystemet som gjordes under 1950- och 1960-talen upphörde inte kritiken mot de specialdestinerade statsbidragen. Problemet var att även om det hade skett förenklingar tillkom hela tiden nya statsbidrag, vilket ökade systemets komplexitet igen.

När det gäller tillsättningen av lärare och skolledare var den statligt reglerad och administrerades av länsskolnämnderna. Före försöket

³²² Prop. 1962:54 *Reformering av den obligatoriska skolan*.

³²³ Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

³²⁴ Lundgren, Ulf P. (2005): *Vad styr skolan?* The Research Unit for Studies in Educational Policy and Educational Philosophy. Uppsala universitet.

³²⁵ SOU 1952:44 *Principbetänkande angående driftbidrag till primärkommuner*.

³²⁶ SOU 1959:35 *1957 års skolberedning*.

³²⁷ Prop. 1965:43 *Kommunal skatteutjämning m.m.*

med enhetsskola tillsattes folkskolans lärare av kommunerna medan realskolans lärare tillsattes av staten. När enhetsskolan och grundskolan infördes ville regeringen ha ett enhetligt system. Den 1 juli 1958, samtidigt som länsskolnämnderna inrättades, blev tillsättningen statlig för samtliga lärare och skolledare i enhetsskolan.³²⁸ Lärare i folkskolan hade före försöket med enhetsskola varit anställda av kommunerna. Realskolans lärare hade varit statligt anställda. Också här behövdes ett enhetligt system. Redan vid denna tid fanns en tanke om helt kommunala tjänster för alla lärare. Men den mötte motstånd från lärarkåren. I stället blev lösningen att alla lärare blev kommunalt anställda men behöll statligt reglerade tjänster.³²⁹ Övriga statligt anställda yrkesgrupper på de före detta läroverken (vaktmästare, städare, biträden med flera) blev dock helt kommunalt anställda i samband med grundskolans införande 1962.³³⁰

I och med grundskolans införande decentraliserades många ärenden

Som tidigare nämnts slogs Skolöverstyrelsen (SÖ) och Kungliga överstyrelsen för yrkesutbildning (KÖY) ihop 1964. SÖ:s uppgifter skulle nu vara utveckling, planering, samordning, rationalisering och service. En central funktion för SÖ var att se till att undervisningen uppfyllde skollagens syfte och att den effektiviserades och förändrades efter samhällsutvecklingens krav, det vill säga en tydlig tillsyn. Vidare skulle SÖ, utifrån utvärderingar och analyser av det som skedde i samhället, föreslå förändringar i läroplaner och anvisningar.³³¹ Fram till 1977 års högskolareform var SÖ även ansvarig för lärarutbildningen.³³²

Väldigt många ärenden decentraliserades i och med grundskolans införande från SÖ till länsskolnämnd, skolstyrelse eller rektor. Ett viktigt motiv för detta var att grundskolan skulle få en stark lokal förankring och där var skolstyrelserna betydelsefulla. Skolstyrelserna infördes i sin dåvarande form 1952 i de distrikt där försök med

³²⁸ SOU 1955:31 *Skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärartillsättningen*.

Prop. 1957:61 *Riktlinjer för förfarandet vid tillsättning av vissa lärartjänster m.m.*

³²⁹ Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syfunktionsärer*.

³³⁰ Prop. 1962:54 *Reformering av den obligatoriska skolan m.m.*

³³¹ Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

³³² *Nationalencyklopedin: lärarhögskola*. www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/lararhogskola (hämtad 2022-02-24).

enhetsskola bedrevs.³³³ Deras uppgift var att ha ledningsansvar för kommunens skolor, oavsett skolform, och ansvara för den pedagogiska utvecklingen i kommunens skolväsende.³³⁴ Det skulle också finnas en skolchef som var pedagogiskt och organisatoriskt ansvarig för skolans verksamhet i kommunen. Liksom lärarna var skolcheferna kommunalt anställda men det fanns en statlig reglering av deras tjänster och ett specialdestinerat statsbidrag för att finansiera lönerna.³³⁵

Grundskolan fick sin första läroplan

Med införandet av grundskolan började beteckningen läroplan att användas. Den första läroplanen för grundskolan, Lgr 62, innehöll övergripande mål, kursplaner för de enskilda ämnena och en timplan.³³⁶ Den blev omfattande. En detaljerad läroplan och detaljerade kursplaner sågs som en nödvändighet för att kunna genomföra grundskolereformen. Detta betydde också att läroplanen i vissa delar blev mer styrande än tidigare anvisningar.

Nästkommande läroplan för grundskolan, Lgr 69,³³⁷ var lite mindre detaljrik och den metodiska friheten för lärare blev större än tidigare.³³⁸

Gymnasieskolan

Gymnasiet fick en tredje linje

1946 års skolkommision lämnade också förslag om ett treårigt gymnasium med tre linjer: en latinlinje, en reallinje och en allmän linje.³³⁹ Dessa skulle ersätta gymnasiedelen av läroverken, som i princip hade varit oförändrad sedan realskolan avskildes 1905. I det beslut som fattades 1950 om en nioårig obligatorisk skola gavs inga tydliga ställningstaganden om gymnasiet.³⁴⁰

³³³ Prop. 1952:224 *Förslag till lag om särskild skolstyrelse i vissa fall*.

³³⁴ Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

³³⁵ Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Makadam förlag.

³³⁶ Läroplan för grundskolan (Lgr 62). Kungl. Skolöverstyrelsen, 1962.

³³⁷ Läroplan för grundskolan (Lgr 69). Skolöverstyrelsen, 1969.

³³⁸ Lundgren, Ulf P. (2005): *Vad styr skolan? The Research Unit for Studies in Educational Policy and Educational Philosophy*. Uppsala universitet.

³³⁹ SOU 1948:27 *1946 års skolkommissons betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*.

³⁴⁰ SOU 2002:120 *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan*.

Fram till 1954 var gymnasiet indelat i latin- och reallinjer. År 1953 beslutade riksdagen att inrätta ytterligare en linje – den allmänna linjen med uppdelning på en social och en språklig gren.³⁴¹ Utöver gymnasiet fanns vid denna tid handelsgymnasier och tekniska gymnasier.³⁴²

Gymnasiet och fackskolan utreddes

En gymnasieutredning tillsattes 1960 för att se över den gymnasiala utbildningens uppgifter, innehåll och organisation. Utredningen lämnade flera betänkanden och i deras huvudbetänkande föreslogs att det nya gymnasiet skulle bestå av fyra treåriga linjer (humanistisk, samhällsvetenskaplig, naturvetenskaplig och ekonomisk) samt en fyra-årig linje (teknisk).³⁴³

År 1962 tillsattes den så kallade fackskoleutredningen som lämnade sina förslag redan ett år senare. Denna utredning föreslog att fackskolan skulle bli tvåårig med uppdelning på tre linjer: social, ekonomisk och teknisk. Den skulle ge en bred grundutbildning med stora inslag av allmän utbildning, men också förbereda för kommande yrkesverksamhet på mellannivå. Tanken var att den teoretiska utbildningen skulle ombesörjas av gymnasiet och fackskolan medan den praktiska utbildningen tillhandahölls av yrkesskolan.³⁴⁴

Ett treårigt gymnasium och en tvåårig fackskola infördes, båda var kommunala

Utifrån gymnasieutredningen och fackskoleutredningen presenterade regeringen 1964 propositionen om den nya gymnasieskolan som innehöll gymnasiet och fackskolan.³⁴⁵ Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen.

Den 1 juli 1966 infördes ett treårigt gymnasium, för den tekniska linjen fyraårigt, och en tvåårig fackskola. Både gymnasiet och fackskolan blev samtidigt kommunala. Den nya gymnasieskolan ersatte

³⁴¹ Prop. 1953:145 *Omorganisation av gymnasierna vid de högre allmänna läroverken m.m.*

³⁴² SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.*

³⁴³ SOU 1963:42 *Ett nytt gymnasium.*

³⁴⁴ SOU 1963:50 *Fackskolan.*

³⁴⁵ Prop. 1964:171 *Reformering av de gymnasiala skolorna m.m.*

de dåvarande statliga gymnasierna, de statliga tekniska gymnasierna och de kommunala handelsgymnasierna.³⁴⁶

Vid samma tillfälle infördes ett enhetligt statsbidrag för gymnasiet, fackskolan och yrkesskolan. Staten finansierade nu fullt ut löne-kostnader för lärare och skolledare. Övriga driftkostnader stod kommunerna för. Detta innebar ingen förändring av kostnadsfördelningen mellan stat och kommun jämfört med tidigare.³⁴⁷

Även yrkesutbildningen utreddes

I juni 1963 beslutade regeringen att också yrkesutbildningen skulle utredas. En sådan utredning – den så kallade yrkesutbildningsberedningen – tillsattes i oktober 1963. Drygt två år senare lämnade utredningen sitt principbetänkande med förslag om att inordna yrkesutbildningen i en allmän ungdomsutbildning.³⁴⁸ Propositionen lades fram för riksdagen 1968 och beslut fattades senare samma år.³⁴⁹

En sammanhållen gymnasieskola infördes 1971

Det riksdagsbeslut som fattades 1968 gällde alltså den sammanhållna gymnasieskolan. I och med denna reform ersattes gymnasiet, fackskolan och yrkesskolan av gymnasieskolan. Samma år avskaffades studentexamen. Reformen genomfördes läsåret 1971/1972 då också en ny läroplan, Lgy 70, började användas.³⁵⁰

Den nya gymnasieskolan bestod då av 22 linjer, varav 13 var yrkesförberedande.³⁵¹ Riksdagen hade beslutat att huvudmannaskapet för gymnasieskolan skulle förbli kommunalt. Därmed skulle huvudmannaskapet i princip vara gemensamt för hela skolväsendet. Liksom för grundskolan var tillsättningen av lärare statligt reglerad och administrerades av länsskolnämnderna, men lärarna var anställda av kommunerna. För vissa gymnasieutbildningar inom vård, lantbruk, lanthushåll och skogsbruk kunde huvudmannen även vara ett landsting.³⁵²

³⁴⁶ SOU 2002:120 *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan*.

³⁴⁷ Prop. 1964:171 *Reformering av de gymnasiala skolorna m.m.*

³⁴⁸ SOU 1966:3 *Yrkesutbildningen*.

³⁴⁹ Prop. 1968:140 *Riktlinjer för det frivilliga skolväsendet*.

³⁵⁰ Läroplan för gymnasieskolan (Lgy 70). Skolöverstyrelsen, 1970.

³⁵¹ SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.

³⁵² Prop. 1970:4 *Huvudmannaskapet för mellanskolan*.

Den kommunala vuxenutbildningen

Kommunal vuxenutbildning inrättades 1968

Den svenska vuxenutbildningen går tillbaka till mitten av 1800-talet och folkbildningens framväxt. Den första folkhögskolan tillkom 1868 och de första studiecirkelarna 1902. Folkhögskolorna ägdes till en början av landstingen. Initialt riktade sig utbildningen främst mot de välbeställda markägande böndernas söner, och först på 1930-talet utgjorde arbetare en majoritet av deltagarna inom folkhögskolan. Då hade också antalet kvinnliga deltagare ökat till en majoritet. Studiecirkelarna institutionaliserades efter sitt införande till studieförbund för att få en mer stabil finansiering, och det första studieförbundet ABF (Arbetarnas bildningsförbund) bildades 1912. Därefter utvecklades även aftonskolor, kvällsgymnasier och korrespondensutbildning. År 1938 inrättades Statens aftonskola som gjorde det möjligt för vuxna att avlägga en studentexamen. Det här var den första statligt initierade vuxenutbildningen, men verksamheten blev kortvarig.³⁵³ 1946 års skolkommission föreslog att det skulle införas gymnasier för vuxna.³⁵⁴ Men förslaget genomfördes aldrig. I stället startade flera studieförbund på 1950-talet kvällsgymnasier där vuxna gavs möjlighet att läsa in de ämnen som krävdes för högre studier. Kvällsgymnasierna fick inledningsvis inga statsbidrag utan finansierades helt av deltagaravgifter. Från 1962 gavs statsbidrag och kvällsgymnasierna ingick i Skolöverstyrelsens ansvar från 1960.³⁵⁵ Korrespondensutbildning – föregångaren till distansutbildning – erbjöds också som en vuxenutbildningsform av så kallade korrespondensinstitut. Stiftelsen Hermods blev 1958 det första och enda korrespondensinstitutet i Sverige som fick möjlighet att utfärda betyg och anordna provning inom utbildning för vuxna på gymnasial nivå.³⁵⁶

Kommunal vuxenutbildning (komvux) inrättades sedan 1968, i stor utsträckning som en fortsättning på den verksamhet som dessförinnan hade erbjudits som kvällsgymnasier av studieförbunden.³⁵⁷

³⁵³ Fejes, Andreas (2018): *Komvux fyller 50 år – men hur blev komvux, komvux?* www.visnet.se/wp-content/uploads/2019/02/Komvux-50-ars-CC%8Ar-2.pdf (hämtad 2022-09-28).

³⁵⁴ SOU 1948:27 *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*.

³⁵⁵ Johansson, Kjell & Salin, Sven (2007): *Formell vuxenutbildning. Utveckling och förutsättningar*. Nationellt centrum för flexibelt lärande.

³⁵⁶ SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*.

³⁵⁷ Prop. 1967:85 *Vissa åtgärder inom vuxenutbildningens område m.m.*

Inrättandet hade sin bakgrund i de omfattande förändringar som skedde i grund- och gymnasieskolan under 1950- och 1960-talen. Vid denna tid framhölls vuxenutbildningens kompletterande roll. Trots de reformer som var på gång att genomföras inom grund- och gymnasieskolan betonades behovet av utbildning för vuxna i syfte att nå personliga mål och undvika att hamna i återvändsgränder samt för att komplettera tidigare utbildning.³⁵⁸

Regeringen angav följande huvudskäl för att införa komvux:

- De växande utbildningsklyftorna i samhället skulle överbryggas.
- Det skulle vara möjligt för en individ att i efterhand komplettera ungdomsutbildningen.
- Arbetsmarknaden skulle förses med välutbildad arbetskraft.³⁵⁹

I och med införandet av komvux blev kommunerna huvudmän för den formella vuxenutbildningen, som också blev helt avgiftsfri. Studieförbunden kunde inte längre bedriva verksamheten på uppdrag av kommunerna, utan det skedde en övergång av huvudmannaskapet.³⁶⁰ Till en början erbjöd komvux undervisning enligt kursplanerna för grundskolans högstadium och gymnasieskolan. Kommunerna och i vissa fall landstingen fick efter medgivande av Skolöverstyrelsen anordna komvux. Nästan alla kommuner och landsting fick sådant tillstånd. Som ett komplement till komvux fanns två riksrekryterande statliga skolor för vuxna, en i Norrköping och en i Härnösand.³⁶¹

I och med införandet av komvux 1968 blev vuxenutbildningen ett eget policyområde. Detta kom till uttryck i den statliga skoladministrationen med särskilda enheter för vuxenutbildning inom såväl Utbildningsdepartementet som Skolöverstyrelsen.³⁶²

Grundutbildning för vuxna tillkom 1977

När komvux inrättades 1968 var det alltså främst en utbildningsform för vuxna som ville ha en behörighetsgivande utbildning. Under 1970-talet ändrades inriktningen med satsningar på lågutbildade som

³⁵⁸ SOU 1965:60 *Vuxenutbildning i gymnasium och fackskola*.

³⁵⁹ Prop. 1967:85 *Vissa åtgärder inom vuxenutbildningens område m.m.*

³⁶⁰ Fejes, Andreas (2018): *Komvux fyller 50 år – men hur blev komvux, komvux?*

www.visnet.se/wp-content/uploads/2019/02/Komvux-50-a-CC%8Ar-2.pdf (hämtad 2022-09-28).

³⁶¹ Prop. 1983/84:169 *Kommunal och statlig utbildning för vuxna*.

³⁶² SOU 1999:141 *Från Kunskapslyftet till en strategi för livslångt lärande*.

saknade förgymnasial utbildning. Den tidigare dominerande teoriutbildningen kompletterades också successivt med yrkesinriktade kurser. Vid den här tiden fick vuxenutbildningen även en egen lärarorganisation. Tidigare hade lärare i ungdomsskolan arbetat med undervisning av vuxna vid sidan av sina ordinarie tjänster. Nu blev allt fler lärare bara inom komvux.³⁶³

Som ett led i satsningen på lågutbildade tillkom grundutbildning för vuxna (grundvux) 1977.³⁶⁴ Kommunerna var huvudmän. Utbildningen var avsedd för vuxna som saknade grundläggande kunskaper i läsning, skrivning eller matematik motsvarande årskurserna 1–6 inom grundskolan. Kommunerna var skyldiga att anordna grundvux om det fanns ett sådant behov.³⁶⁵

Den kommunala vuxenutbildningen fick en egen läroplan

År 1982 fick komvux en egen läroplan (Lvux 82). Läroplanen gällde i tillämpliga delar också grundvux och de två riksrekryterande statliga skolorna för vuxna.³⁶⁶ I och med Lvux 82 blev komvux kursutformat och gymnasieskolans linjesystem avskaffades för komvux.³⁶⁷ Lvux 82 byggde på den tidens tankar om decentralisering och ökat lokalt inflytande. Betygssystemet var också mer målrelaterat än tidigare.³⁶⁸

Något år efter läroplanen infördes även en särskild vuxenutbildningslag³⁶⁹ och en särskild vuxenutbildningsförordning.³⁷⁰ I vuxenutbildningsförordningen tydliggjordes att statens skolor för vuxna skulle erbjuda ett komplement till komvux i form av distansutbildning.³⁷¹

Genom dessa reformer hade komvux fått status av en egen skolförordning med egen lag, förordning och läroplan.

³⁶³ Johansson, Kjell & Salin, Sven (2007): *Formell vuxenutbildning. Utveckling och förutsättningar*. Nationellt centrum för flexibelt lärande.

³⁶⁴ Prop. 1976/77:100 *Budgetpropositionen 1977, bilaga 12*. Bet. 1976/77:UbU19, rskr. 1976/77:176.

³⁶⁵ Prop. 1983/84:169 *Kommunal och statlig utbildning för vuxna*.

³⁶⁶ Prop. 1980/81:203 *Läroplan för den kommunala vuxenutbildningen*. Bet. 1981/82:UbU1, rskr. 1980/81:46.

³⁶⁷ Johansson, Kjell & Salin, Sven (2007): *Formell vuxenutbildning. Utveckling och förutsättningar*. Nationellt centrum för flexibelt lärande.

³⁶⁸ Henning Loeb, Ingrid (2006): *Utveckling och förändring i kommunal vuxenutbildning. En yrkeslivshistorisk ingång med berättelser om lärbänor*. Göteborgs universitet.

³⁶⁹ Vuxenutbildningslagen (1984:1118).

³⁷⁰ Vuxenutbildningsförordningen (1985:288).

³⁷¹ Johansson, Kjell & Salin, Sven (2007): *Formell vuxenutbildning. Utveckling och förutsättningar*. Nationellt centrum för flexibelt lärande.

Vuxenutbildning för personer med utvecklingsstörning infördes 1988

Under 1970-talet växte olika former av vuxenutbildning för personer med utvecklingsstörning fram. Särskilt folkbildningen gjorde betydelsefulla insatser. Dessutom bedrevs en försöksverksamhet av landstingen från 1970/1971.³⁷²

Den 1 juli 1988 infördes en så kallad kompetensinriktad vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särvox). Därmed permanentades försöksverksamheten och en reguljär utbildning inrättades för personer med utvecklingsstörning som motsvarade utbildningen inom komvux och grundvux. Landstingen var huvudmän för särvox.³⁷³

Utbildning i svenska för invandrare påbörjades redan 1965 men kommunerna fick ett ansvar först i mitten av 1980-talet

År 1965 beslutade riksdagen att införa en avgiftsfri försöksundervisning i svenska för invandrare (sfi). Uppdraget att anordna undervisningen gick till studieförbunden. Från 1970 kunde sfi också ges i samband med en arbetsmarknadsutbildning. Utbildningen började alltmer överföras från studieförbunden till så kallade arbetsmarknadsutbildningscenter (AMU-center). En läroplan för sfi började gälla 1971, men den fick status av rekommendation eftersom studieförbunden och AMU-centren inte kunde tvingas följa en bindande läroplan. År 1978 ersattes läroplanen av allmänna råd.³⁷⁴

Sfi var till en början uppdelat på en grundläggande svenskundervisning (grund-sfi) och en påbyggnadsundervisning (påbyggnads-sfi). I mitten av 1980-talet tog kommunerna över ansvaret för grund-sfi, medan AMU-centren och studieförbunden behöll ansvaret för påbyggnads-sfi. Nu utformades en läroplan igen, men bara för grund-sfi. Vissa kompetenskrav ställdes även på lärarna som undervisade inom grund-sfi.³⁷⁵

År 1991, samtidigt som kommunaliseringen, blev sfi en sammanhållen utbildning. Ansvaret och huvudmannaskapet för sfi överfördes

³⁷² Prop. 1987/88:113 *Kompetensinriktad vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda, särvox*.

³⁷³ Ibid.

³⁷⁴ SOU 2003:77 *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*.

³⁷⁵ SOU 2013:76 *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning*.

då helt till kommunerna. Sfi fick också en ny läroplan och kompetenskrav ställdes på alla lärare.³⁷⁶

Sameskolan

Det har funnits särskild utbildning för samiska barn från 1600-talet

Ända sedan 1600-talet har det funnits speciella skolor för samiska barn. Det här var det första statliga skolsystemet för grundläggande utbildning.³⁷⁷ Undervisningen anordnades initialt av präster och missionsällskap och var ett led i att kristna samerna. Under första halvan av 1700-talet inrättades en slags internatskolor där samiska barn fick lära sig läsa och undervisades i kristendom. Det förekom också vandrande lärare, så kallade kateketer, som bedrev viss undervisning.³⁷⁸ År 1739 inrättades en central statlig ledning: direktionen för Lappmarks ecklesiastikverk.³⁷⁹

Fram till början av 1900-talet var undervisningen av samiska barn splittrad

I början av 1800-talet fanns det sju fasta skolor och ett femtontal ambulerande kateketer.³⁸⁰ Vid den tidpunkten skedde en kraftig förskjutning mot kateketundervisning och de fasta skolorna skulle successivt läggas ner. Detta pågick till ett nytt reglemente för ecklesiastikverket utfärdades 1846. Då avskaffades i stort sett kateketerna och de fasta skolorna återinfördes.³⁸¹ Utöver de fasta och de ambulerande skolorna infördes det 1895 i Karesuando och Jukkasjärvi en ny skolförform som innebar tio veckors vinterkurser.³⁸²

Staten försökte 1896 samordna undervisningen i så kallade lappskolor med undervisningen i folkskolan.³⁸³ Samiska barn kunde då gå

³⁷⁶ Prop. 1989/90:102 *Reformerad svenskundervisning för vuxna invandrare*.

³⁷⁷ Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.) (2011): *Utbildningshistoria – en introduktion*. Studentlitteratur.

³⁷⁸ Sameskolstyrelsen. *Skolhistoria*. <https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/skolhistoria/> (hämtad 2022-02-24).

³⁷⁹ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

³⁸⁰ SOU 1960:41 *Samernas skolgång*.

³⁸¹ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

³⁸² Sameskolstyrelsen. *Skolhistoria*. <https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/skolhistoria/> (hämtad 2022-02-24).

³⁸³ Kongl. Maj:ts förnyade nådiga reglemente för Lappmarks ecklesiastikverk; gifvet Stockholms Slott den 31 januari 1896. Svensk Författningssamling 1896. Nr 3.

i lappfolkskolor, kateketskolor eller allmänna folkskolor. All undervisning skulle vara på svenska men kunde ske på samiska eller finska de tre första åren.³⁸⁴

Riksdagen beslutade i början av 1900-talet om en förändring av undervisningen för samers barn. Den skulle ordnas i form av kateket-skola under de tre första åren som de nomadiserande samernas barn gick i skolan genom att en lärare följde med samerna under deras flyttningar sju månader per år. Nästkommande tre år skulle barnen gå i de fasta lappfolkskolorna. Denna nya organisation var obligatorisk för nomadbarnen.³⁸⁵

Vid denna tid fanns det alltså fem olika former av undervisning för samiska barn: lappfolkskolor, kateketskolor, vinterkurser, allmänna folkskolor och så kallade missionsskolor som i grunden var vanliga folkskolor med intilliggande barnhem. Det här ansågs som ett alltför splittrat skolsystem som krävde en genomgripande omorganisation.³⁸⁶

Nomadskolreformen infördes 1913

År 1913 infördes av de skäl som redovisas ovan en nomadskolreform.³⁸⁷ Alla samiska barn som levde nomadliv skulle då gå i en sexårig, obligatorisk nomadskola. Barn till bofasta samer skulle däremot gå i folkskolan. I skolstadgorna från 1925³⁸⁸ och 1938³⁸⁹ angavs att undervisningsspråket skulle vara svenska i nomadskolan. Undervisning i ämnet samiska förekom inte alls under första hälften av 1900-talet.³⁹⁰ Nomadskolan var statlig och helt fristående från de kommunalt drivna folkskolorna. Den leddes av en nomadskolinspektör som fungerade som rektor. Inspektören utarbetade förslag till läroplaner och kursplaner, anställde lärare, inspekterade och kontrollerade verksamheten, deltog i utbildningen av nomadskolans lärarkår samt skötte ekonomiska frågor.³⁹¹

³⁸⁴ Sameskolstyrelsen. *Skolhistoria*. <https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/skolhistoria/> (hämtad 2022-02-24).

³⁸⁵ Ibid.

³⁸⁶ SOU 1960:41 *Samernas skolgång*.

³⁸⁷ Reformen byggde på prop. 1913:97 *Ökning av förslagsanslaget till lappmarks ecklesiastikverk*.

³⁸⁸ Kungl. Maj:ts stadga (1925:511) angående nomadundervisningen i riket.

³⁸⁹ Kungl. Maj:ts stadga (1938:479) angående nomadundervisningen.

³⁹⁰ Sameskolstyrelsen. *Skolhistoria*. <https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/skolhistoria/> (hämtad 2022-02-24).

³⁹¹ Sjögren, David (2016): *Nomadskolans införande, genomförande och innehåll*. Föreningen svensk undervisningshistoria. <https://undervisningshistoria.se/nomadskolans-inforande-genomforande-och-innehall/> (hämtad 2022-02-24).

I 1957 års nomadskolutredning föreslogs att kommunerna skulle bli huvudmän för nomadskolorna på samma sätt som för folkskolorna.³⁹² Men detta förslag togs aldrig vidare.³⁹³

Sameskolan närmade sig grundskolan

År 1962, när grundskolan infördes, blev nomadskolan frivillig och öppen för alla samers barn. Då blev också samiska ett obligatoriskt ämne. Några år senare ändrades namnet till sameskolan. Skolplikten blev nioårig för alla.³⁹⁴ Ett samiskt högstadium inrättades i Gällivare, men det lades ner 1983/1984 på grund av för lågt elevantal.³⁹⁵

Från och med läsåret 1967/1968 skulle tillsynen av sameskolan genomföras av länsskolnämnden i Norrbottens län och en skolinspektör skulle ha ett särskilt ansvar för detta. Sameskolan närmade sig därmed det som gällde för grundskolan.³⁹⁶

Sameskolstyrelsen inrättades 1980

År 1980 inrättades Sameskolstyrelsen.³⁹⁷ Den skulle, inom ramen för ett statligt huvudmannaskap, vara styrelse för alla sameskolor i landet och en skolchef skulle tillsättas vid Sameskolstyrelsens kansli. Dessutom skulle företrädare för samerna ingå.³⁹⁸

Särskolan

I ett historiskt perspektiv har många olika uttryck använts för personer med utvecklingsstörning. Utredningen använder i denna genomgång huvudsakligen de begrepp som var aktuella vid den tidsperiod som beskrivs. Från den 2 juli 2023 kommer uttrycket utvecklingsstörning att ersättas av intellektuell funktionsnedsättning i skollagen. Samtidigt byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola, gym-

³⁹² SOU 1960:41 *Samernas skolgång*.

³⁹³ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

³⁹⁴ SOU 1960:41 *Samernas skolgång*. Prop. 1962:51 *Nomadskolväsendets organisation*.

³⁹⁵ Sameskolstyrelsen. *Skolhistoria*. <https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/skolhistoria/> (hämtad 2022-02-24).

³⁹⁶ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

³⁹⁷ Prop. 1979/80:82 *Ledning och administration av sameskolorna m.m.* Bet. 1979/80:UbU25, rskr. 1979/80:285.

³⁹⁸ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

nasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola och komvux som särskild utbildning byter namn till komvux som anpassad utbildning.³⁹⁹

Undervisningen för elever i behov av stöd har ibland varit integrerad och ibland åtskild under 1800- och 1900-talen

Redan när folkskolan infördes 1842 fanns en möjlighet till differentierad undervisning genom så kallade minimikurser.⁴⁰⁰ Dessa vände sig dels till fattiga elever som av ekonomiska skäl behövde komma igenom skolan så snabbt som möjligt, dels till barn som ansågs vara bildningsbara men saknade ”erforderlig fattningsförmåga”. Minimikurserna innebar inte att eleverna placerades i separata klasser, utan inledningsvis var folkskolan i princip sammanhållen. I stället ställdes det lägre krav på de svaga eleverna. Elever med utvecklingsstörning, eller som det kallades då ”sinnesslöa barn”, däremot stod i praktiken helt utanför skolsystemet vid denna tid. De ansågs inte ha behov av eller kunna tillgodogöra sig en utbildning.⁴⁰¹

Så tidigt som 1879 inrättades den första så kallade hjälpklassen och dessa klasser blev allt vanligare under 1890-talet. Men en reglering av hjälpklasserna kom inte till stånd förrän 1942.⁴⁰² De skulle ha till uppgift att dels ge eleverna en anpassad undervisning, dels befria övriga klasser från det hinder i arbetet som de mycket svagt begåvade barnen ansågs utgöra.⁴⁰³

I 1955 års undervisningsplan uppmärksammades undervisningen i specialklasser.⁴⁰⁴ Nu talade man inte längre enbart om hjälpklasser utan bland annat också om observationsklasser, synklasser, hörselklasser och rh-klasser (för rörelsehindrade barn). Eleverna grupperades således efter sina skilda behov och det blev en stark differentiering av specialklasserna.⁴⁰⁵

³⁹⁹ Prop. 2021/22:162 *Elevehälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*. Bet. 2021/22:UbU27, rskr. 2021/22:429.

⁴⁰⁰ Kongl. Maj:ts nådiga stadga angående folk-undervisningen i riket 1842.

⁴⁰¹ SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

⁴⁰² Regleringen av hjälpklasserna byggde på förslag från 1932 års seminarieakkunniga i SOU 1936:31 *Betänkande med utredning och förslag angående åtgärder för särskild undervisning och utbildning av psykiskt efterblivna i barn- och ungdomsåren*.

⁴⁰³ SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

⁴⁰⁴ Undervisningsplan för rikets folkskolor den 22 januari 1955. Utgiven av Kungl. Skolöverstyrelsen.

⁴⁰⁵ SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

I slutet av 1960-talet vände trenden mot en ökad integrering i de vanliga klasserna. Grundskolans läroplan från 1969 (Lgr 69) förordade så kallad samordnad specialundervisning där eleven skulle få individualiserad hjälp genom kompletterande och stödjande undervisning i sin vanliga klass.⁴⁰⁶ Speciallärare skulle fungera jämsides med klasslärare i detta. Under 1970-talet kom den samordnade specialundervisningen att öka i omfattning och ersätta specialklasserna.⁴⁰⁷

Utredningen om skolans inre arbete (SIA-utredningen) angav i sitt betänkande 1974 att de flesta elevproblemen skulle lösas inom arbetsenheten. För en mindre grupp elever, med mycket stora svårigheter, ansåg dock utredningen att det behövdes fasta grupper utanför arbetsenheten.⁴⁰⁸ Detta synsätt fick genomslag i nästa läroplan för grundskolan, Lgr 80.⁴⁰⁹ I stället för begreppet specialundervisning användes nu termer som specialpedagogiska metoder och specialpedagogiska insatser. Dessa skulle inte fokusera på elevens svårigheter, utan utgå från vad eleven kunde och hur skolans arbetssätt borde förändras. Arbetsenheten sågs fortfarande som den naturliga basen för det individinriktade stödarbetet.⁴¹⁰

Elever med utvecklingsstörning fick länge sin utbildning på internat och först 1967 lagstadgades rätten till undervisning

Undervisning för barn med gravt förståndshandikapp startade redan under 1860-talet, men som välgörenhet. Under perioden 1875–1915 byggde sedan samtliga landsting upp internat eller skaffade sig del i sådana. Det anstaltsväsende som byggdes upp under denna period kom att prägla utbildningen för barn med utvecklingsstörning under lång tid. Först under efterkrigstiden började skolor inrättas utan internat.⁴¹¹

Ett steg mot en allmän skolplikt för barn med utvecklingsstörning togs i och med att en lagstadgad skolplikt infördes 1944.⁴¹² Denna gällde bara de "bildbart sinnesslöa". Landstingen fick då i uppdrag att inrätta centralanstalter med upptagnings-, skol- och arbetshem.⁴¹³

⁴⁰⁶ Läroplan för grundskolan (Lgr 69). Skolöverstyrelsen, 1969.

⁴⁰⁷ SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

⁴⁰⁸ SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö*.

⁴⁰⁹ 1980 års läroplan för grundskolan (Lgr 80). Utfärdad av regeringen den 14 februari 1980.

⁴¹⁰ SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

⁴¹¹ Ibid.

⁴¹² Lagen (1944:477) om undervisning för bildbara sinnesslöa barn.

⁴¹³ SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

Genom 1954 års lag om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna barn och vuxna utvidgades landstingens ansvar till att omfatta denna grupp.⁴¹⁴ Det innebar att landstingen fick ansvaret för undervisning och vård av flertalet med utvecklingsstörning. Men undantag gjordes för vissa som ansågs kräva specialanstalt. Nu togs också begreppet sinnesslö bort och ersattes av efterbliven.

Först när omsorgslagen kom till 1967 fick alla barn och ungdomar med utvecklingsstörning oavsett begåvningsnivå lagstadgad rätt till undervisning och sysselsättning.⁴¹⁵ Härmed innefattades fler grupper som varit uteslagna i tidigare lagstiftning. För undervisningen skulle det finnas en särskild särskola som bestod av förskola, grund-särskola, träningsskola och yrkesskola. Men ända in på 1970-talet var det vanligt med olika former av internatundervisning för personer med utvecklingsstörning.⁴¹⁶

Särskolan närmade sig barn- och ungdomsskolan

Rätten till undervisning och sysselsättning för alla barn och ungdomar med utvecklingsstörning 1967 innebar nära nog en fördubbling av elevantalet i särskolan. Detta ledde till en ökad samverkan med barn- och ungdomsskolan, vilket också varit avsikten med omsorgslagen. Synen på personer med funktionsnedsättning förändrades också under 1960-, 1970- och 1980-talen och det fastslogs att omsorgen skulle syfta till en möjlighet att leva som andra och i gemenskap med andra.⁴¹⁷

År 1973 fick särskolan sin första läroplan.⁴¹⁸ Särskolan fortsatte närma sig barn- och ungdomsskolan i och med att den överfördes från omsorgslagen till skollagen den 1 juli 1986. Redan året innan hade ansvaret för särskolan flyttats från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet. Men huvudmannaskapet låg kvar hos landstingen.⁴¹⁹ Under 1980-talet var särskolan till hälften finansierad av staten och till hälften av landstingen.⁴²⁰

⁴¹⁴ Prop. 1953:26 *Förslag till lag om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna*.

⁴¹⁵ Lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

⁴¹⁶ SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

⁴¹⁷ Enligt SOU 1966:9 *Omsorger om psykiskt utvecklingshämmande*, som var förarbete till omsorgslagen.

⁴¹⁸ Läroplan för särskolan (Ls 73). Skolöverstyrelsen, 1973.

⁴¹⁹ SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

⁴²⁰ SCB (1988): *Statistiske årsbok samt egna beräkningar*.

Specialskolan

Huvudmannaskapet för utbildningen av elever med syn- eller hörselnedsättning samt rörelsehinder har växlat mellan att vara privat, statligt, kommunalt och lyda under landstingen

Den första skolan för döva och blinda inrättades 1807 på privat initiativ vid Manillaskolan på Djurgården i Stockholm. Från 1810 beviljades statliga medel för verksamheten. Under åren 1838–1864 inrättades 14 nya skolor för döva elever i landet. Obligatorisk skolgång för döva barn lagfästes i slutet av seklet, år 1889, då landet indelades i sju distrikt. Undervisningen blev ett ansvar för landstingen, men med statliga bidrag. År 1938 övertog staten ansvaret helt. Landet indelades då i fyra distrikt med var sin upptagningsskola, förlagda i Härnösand, Lund, Stockholm och Vänersborg. Den skola som fanns i Örebro blev till en början en skola för hela landet för ”oegentligt dövstumma”, men fick senare samma inriktning som de övriga skolorna med eget regionalt upptagningsområde.⁴²¹

Undervisningen av blinda barn skildes från undervisningen av döva och bildade ett särskilt institut 1879. Från 1889 förlades denna verksamhet till Tomtebodan i Solna. En lag om obligatorisk blindundervisning antogs av riksdagen 1896. Verksamheten finansierades med statliga medel och överfördes inte, som undervisningen av döva, till landstingen. Årskurserna motsvarade helt folkskolans, med samma läroböcker på punktskrift.⁴²²

För barn med rörelsehinder fanns initialt ingen lag om obligatorisk undervisning. Det innebar att många barn med rörelsehinder helt stod utanför skolsystemet. Vissa fick sin undervisning vid statliga skolhem, som svarade för såväl undervisning som omvårdnad. Från mitten av 1950-talet inrättades externa rh-klasser. De vände sig till en början främst till barn med cp-skada. Vid samma tid pågick i Göteborg och Uppsala en uppbyggnad av regioninstitutioner för undervisning, vård och behandling av barn med cp-skada. Efter en kort tid övertog respektive kommun ansvaret för undervisningen. År 1962, i och med grundskolans införande, beslutades att ansvaret för grundskoleundervisning av rörelsehindrade barn skulle ligga på kommunerna. Samtidigt blev de externa klasserna erkända som sär-

⁴²¹ SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

⁴²² Ibid.

skilda specialklasser för rörelsehindrade i den kommunala grundskolan.⁴²³

Efter grundskolans införande 1962 har antalet specialskolor ökat

När grundskolan infördes 1962 fanns det fem specialskolor (Birgittaskolan, Kristinaskolan, Manillaskolan, Vänerskolan och Östervångsskolan) för elever som var döva eller hade en hörselnedsättning samt en specialskola (Tomtebodas) för elever med synnedsättning. Ytterligare tre specialskolor, samtliga med riksintag, tillkom under 1960-talet: Åsbackaskolan i Gnesta för döva och hörselskadade med psykisk utvecklingsstörning, Ekeskolan i Örebro för synskadade och synskadade med ytterligare funktionshinder samt Hällsboskolan i Sigtuna för döva med beteendestörningar och elever med talskada. Tomtebodaskolans skoldel avvecklades sedermera 1985 utifrån förslag från den så kallade Integrationsutredningen.⁴²⁴ Vad gällde specialskolorna för döva och hörselskadade samt de nyinrättade riksskolorna lämnade utredningen inga förslag till omfattande förändringar.⁴²⁵

Huvudmannaskapet för specialskolan har förblivit statligt

Att staten övertog huvudmannaskapet för specialskolan vid slutet av 1930-talet berodde delvis på den centraliseringslinje som präglade hela skolsystemet vid den här tiden. Föresatsen var att göra utbildningen tillgänglig för alla. För grundskolan var det naturligt att kommunerna ansvarade för utbildningen, om än med statlig styrning. Grundskolan präglades av ett stort elevunderlag med små geografiska upptagningsområden. För specialskolan ansågs det statliga huvudmannaskapet mest lämpat. Där var förhållandet det omvända – ett litet elevunderlag med stora geografiska upptagningsområden.⁴²⁶

På 1970-talet kom huvudmannaskapet för specialskolan att diskuteras. Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK-utredningen) framhöll i ett av sina betänkanden att specialskolan egentligen var en utbyggnad av den specialundervisning som fanns inom

⁴²³ Ibid.

⁴²⁴ SOU 1979:50 *Huvudmannaskapet för specialskolan*.

⁴²⁵ SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan*.

⁴²⁶ Statskontoret (2010): *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan*. 2010:1.

grundskolan.⁴²⁷ Vidare framhöll utredningen att specialskolorna skulle kunna behålla karaktären av en speciell skolform även med ett kommunalt huvudmannaskap.⁴²⁸

Integrationsutredningen ansåg däremot att ett kommunalt huvudmannaskap inte skulle garantera att den kompetens som fanns vid de olika specialskolorna skulle kunna upprätthållas.⁴²⁹ De ansåg det inte heller som självklart att det skulle vara ett kommunalt åtagande att anordna regional eller rikstäckande utbildning.⁴³⁰ Regering och riksdag hade ingen avvikande uppfattning utan konstaterade att det inte fanns någon anledning att förändra huvudmannaskapet för specialskolan.⁴³¹

Förskolan och förskoleklassen

Barnomsorg har funnits i Sverige sedan mitten av 1800-talet

Från mitten av 1800-talet har barnomsorg bedrivits i Sverige. Initialt fanns så kallade barnkrubbor för barn till fattiga arbetande mammor. Barnkrubborna drevs av stiftelser och kyrkliga församlingar. De finansierades genom donationer, välgörenhet och kollekt i församlingskyrkan.⁴³²

Vid samma tid kom också en helt annan verksamhet till Sverige: kindergarten eller barnträdgårdar. Dessa drevs i rent pedagogiskt syfte, ofta av privatpersoner. Avgifter finansierade verksamheten, och barnen kom från välbärgade och bildade familjer. År 1904 inrättades den första folkbarnträdgården, som även riktade sig till arbetarbarn mot en låg avgift eller utan kostnad.⁴³³

⁴²⁷ SOU 1975:6 *Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan*.

⁴²⁸ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

⁴²⁹ SOU 1979:50 *Huvudmannaskapet för specialskolan*.

⁴³⁰ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

⁴³¹ Prop. 1980/81:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1981/82*. Bet. 1980/81:UbU25, rskr. 1980/81:332.

⁴³² Utbildningsdepartementet (2015): *Förskolan i politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*. U15.007.

⁴³³ Ibid.

Begreppen daghem och lekskola infördes och dessa verksamheter började finansieras med statsbidrag

Den första statliga utredningen om barnomsorgen genomfördes av 1938 års befolkningskommission. Utredningen fastställde begreppen daghem för heldagsomsorg och lekskola för omsorg under halvdag.⁴³⁴

Frågan om barnomsorg utreddes sedan igen av 1941 års befolkningsutredning. Utredningen föreslog ett statsbidrag för driftkostnaderna för daghem och lekskola.⁴³⁵ Förslagen antogs av riksdagen och statsbidraget inrättades 1944. Även förskoleseminarierna fick statsbidrag och antalet utbildningsplatser ökades. Samtidigt fick Socialstyrelsen huvudansvaret för barnomsorgen.⁴³⁶

Förskolan ersatte daghemmen och lekskolan, och kommunerna blev skyldiga att erbjuda barnomsorg

Under 1960-talet växte behovet av barnomsorg eftersom kvinnor i allt högre utsträckning började förvärvsarbета. 1968 års barnstugeutredning lade grunden för den omfattande utbyggnad av barnomsorgen som skedde på 1970- och 1980-talen. Utredningen föreslog bland annat att begreppet förskola skulle ersätta de tidigare begreppen daghem och lekskola.⁴³⁷ Regeringen lade fram en proposition⁴³⁸ och den 1 juli 1975 trädde en lag i kraft⁴³⁹ som byggde på utredningens förslag. Då infördes allmän förskola för sexåringar. Förskola kunde därutöver bedrivas i form av daghem eller deltidsgrupp. Dessutom ingick familjedaghem i samlingsbegreppet förskoleverksamhet.⁴⁴⁰

Ansvar för barnomsorgen låg fortfarande under Socialdepartementets område. I mitten av 1970-talet fastslogs att förskoleverksamheten var en kommunal angelägenhet och att kommunerna var skyldiga att erbjuda barnomsorg. Ett statsbidrag infördes till kommunerna, något som medförde en kraftig utbyggnad av kommunala förskolor.⁴⁴¹

⁴³⁴ SOU 1938:20 *Betänkande angående barnkerubbor och sommarkolonier m.m.*

⁴³⁵ SOU 1943:9 *Utredning och förslag angående statsbidrag till daghem och lekskolor m.m.*

⁴³⁶ Utbildningsdepartementet (2015): *Förskolan i politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*. U15.007.

⁴³⁷ SOU 1972:26 *Förskolan. Del 1*. SOU 1972:27 *Förskolan. Del 2*.

⁴³⁸ Prop. 1973:136 *Förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation*.

⁴³⁹ Lagen (1973:1205) om förskoleverksamhet.

⁴⁴⁰ Utbildningsdepartementet (2015): *Förskolan i politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*. U15.007.

⁴⁴¹ SOU 2020:67 *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*.

Förskolan närmade sig skolväsendet

Under 1990-talet genomfördes flera reformer inom förskolans område. I samband med friskolereformen ökade också valfriheten inom barnomsorgen. Kommunerna skulle nu i större utsträckning låta enskilt bedrivna verksamheter ta del av statsbidraget.⁴⁴²

År 1996 fördes ansvaret för förskoleverksamheten över från Socialdepartementet och Socialstyrelsen till Utbildningsdepartementet och Skolverket.⁴⁴³ Förskolan närmade sig därmed skolväsendet och fick en tydligare inriktning mot utbildning och lärande.⁴⁴⁴ Som en konsekvens av det fick förskolan också en egen läroplan som trädde i kraft den 1 augusti 1998 (Lpfö 98).⁴⁴⁵

Förskoleklassen infördes

En annan förändring som skedde under 1990-talet var att den allmänna förskolan för sexåringar ersattes av förskoleklassen, som infördes som en egen skolform den 1 januari 1998.⁴⁴⁶ Det blev därmed obligatoriskt för kommunerna att anordna förskoleklass, men frivilligt för barnen att delta i verksamheten. Syftet med förskoleklassen var att stimulera varje barns utveckling och lärande samt att stödja och underlätta integreringen mellan förskola och skola. När den nya skolformen inrättades skrevs dess uppdrag också in i läroplanen för det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94). År 2018 blev sedan förskoleklassen obligatorisk.⁴⁴⁷

Fritidshemmet

Ursprunget till fritidshemmet växte fram i slutet av 1800-talet

Fritidshemmets utveckling påminner om förskolans, även om målgruppen för fritidshemmet är barn i skolåldern.

I slutet av 1800-talet växte så kallade arbetsstugor fram och de brukar ses som ursprunget till fritidshemmet. Ofta fanns arbets-

⁴⁴² Prop. 1991/92:65 *Valfrihet i barnomsorgen*.

⁴⁴³ Prop. 1995/96:206 *Vissa skolfrågor m.m.*

⁴⁴⁴ SOU 2020:67 *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*.

⁴⁴⁵ Förordningen (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan.

⁴⁴⁶ Prop. 1997/98:6 *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*.

⁴⁴⁷ SOU 2021:33 *En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundskolskolan, specialskolan och sameskolan*.

stugorna i närheten av skolan och de samarbetade också med skolan. Arbetsstugorna riktade sig främst till arbetarklassens barn. De inrättades av privata sällskap och ideella föreningar men var underställda de lokala skolråden i kommunerna.⁴⁴⁸ Vad gäller finansiering fick arbetsstugorna ett ekonomiskt stöd av församlingarna och ett tillskott av kommunala medel.⁴⁴⁹

Under 1930- och 1940-talen började arbetsstugorna benämnas eftermiddagshem. Dessa bedrevs genom välgörenhet och 1933 flyttades ansvaret från de lokala skolråden till de dåvarande barnavårdsnämnderna. Nu låg tyngdpunkten inte längre på arbete, som i arbetsstugorna, utan på fria aktiviteter, utevistelse, lek och läsläsning. Verksamheten sågs som ett komplement till hemmen, inte till skolan.⁴⁵⁰

Begreppet fritidshem etablerades på 1960-talet

Under tidigt 1960-tal förvandlades eftermiddagshemmen till fritidshem. Men syftet var detsamma – att komplettera barnens hem och ge möjlighet till rekreation.⁴⁵¹

Som tidigare nämnts växte behovet av barnomsorg under 1960-talet. Omsorgen om de yngre barnen ansågs viktigast och verksamheten för skolbarn betraktades nu som en förlängning av förskolan. Därför anställdes också förskollärare i fritidshemmet. Från 1965 började förskollärarna ersättas av fritidspedagoger. Socialstyrelsen var tillsynsmyndighet för fritidshemmet, som alltmer inriktades mot barns sociala utveckling.⁴⁵²

På 1970-talet lyfte några utredningar fram tanken om att integrera fritidsverksamheten och skolan. En samlad skoldag sågs som positiv. Samtidigt infördes idén om arbetslag där lärare och fritidspedagoger kunde samverka för att uppnå de sociala målen i läroplanerna.⁴⁵³

⁴⁴⁸ SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

⁴⁴⁹ Skolverket (2011): *Fritidshemmet – lärande i samspel med skolan*. Forskning för skolan.

⁴⁵⁰ SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

⁴⁵¹ Skolverket (2011): *Fritidshemmet – lärande i samspel med skolan*. Forskning för skolan.

⁴⁵² SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

⁴⁵³ SOU 1974:42 *Barns fritid – Fritidsverksamhet för 7–12-åringar*. SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö*.

Integrationen mellan fritidshemmet och skolan tog fart, och fritidshemmet blev ett komplement till skolan

Integrationen mellan fritidsverksamheten och skolan fortsatte diskuteras under 1980-talet. I slutet av 1980-talet tog Socialstyrelsen fram ett pedagogiskt program för fritidshemmet.⁴⁵⁴

Först på 1990-talet tog utvecklingen ordentlig fart mot en ökad samverkan och integration mellan fritidshemmet och skolan, något som förstärktes av att kommunerna nu var ansvariga för både skola och fritidshem. Det ledde bland annat till att fritidshemmet flyttade in i skolans lokaler. År 1995 ändrades socialtjänstlagen så att fritidshemmets uppgift blev att erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i sin utveckling. Från att tidigare ha varit ett komplement till hemmen blev nu fritidshemmet ett komplement till skolan. Ansvar för fritidshemmet fördes över från Socialdepartementet och Socialstyrelsen till Utbildningsdepartementet och Skolverket 1998. Samtidigt reviderades Lpo 94 så att läroplanen även omfattade fritidshemmet.⁴⁵⁵

Barngruppsstorlekarna ökade och personaltätheten minskade i fritidshemmet

Fritidsverksamheten växte snabbt under 1990-talet. Denna stora utbyggnad av fritidshemmet skedde i en tid då kommunernas ekonomi var under hård press på grund av den ekonomiska krisen. Effekten blev att barngruppsstorlekarna ökade och att personaltätheten minskade.⁴⁵⁶

Som exempel kan nämnas att det 1980 fanns 17,8 barn per avdelning i fritidshemmet. År 1995 hade antalet ökat till 23,7. Ökningen fortsatte kommande år med 30,6 barn per grupp 2005 och 38,8 barn per grupp 2011. Personaltätheten var 7,4 barn per årsanställd 1980. År 1995 var det 11,4 barn, 2005 var det 18,6 barn och 2011 var det 20,4 barn per årsanställd. Enligt Kommunal har dessa nedskärningar påverkat både barnen, personalen och föräldrarna, bland annat i form av

- säkerhetsrisker för barnen
- bristande fysisk arbetsmiljö för både barn och personal
- mer konflikter och kränkande behandling bland barnen

⁴⁵⁴ SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

⁴⁵⁵ Skolverket (2011): *Fritidshemmet – en samtalsguide om uppdrag, kvalitet och utveckling.* Stödmaterial.

⁴⁵⁶ SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*

- ökad stress bland personal och mindre planeringstid
- mindre utvecklande verksamhet
- försämrad insyn för föräldrar.⁴⁵⁷

En beskrivning av hur skolmyndigheternas uppgifter, organisation och styrning har förändrats över tid

I detta avsnitt redogör utredningen för hur skolmyndigheternas uppdrag har förändrats över tid. Vi börjar med att beskriva de uppgifter, den organisation och styrning Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna hade före sin nedläggning 1991. Sedan ger vi en bild av hur uppgifterna, organisationen och styrningen förändrades när Skolverket, Myndigheten för skolutveckling och Skolinspektionen inrättades. Vi beskriver också hur myndighetsstrukturen för specialpedagogiska frågor och specialskolan har utvecklats över tid. Därefter redogör vi för Sameskolstyrelsens utveckling sedan den infördes 1980. Avslutningsvis i avsnittet beskriver vi vägen fram till Skolforskningsinstitutet som bildades 2015.

Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna lades ner

I samband med kommunaliseringen 1991 lades Skolöverstyrelsen (SÖ) och länskolnämnderna ner. Före nedläggningen var SÖ central förvaltningsmyndighet och länskolnämnderna regionala förvaltningsmyndigheter för skolväsendet.

Skolöverstyrelsens uppgifter och organisation

SÖ var en styrelsemyndighet med en generaldirektör som myndighetschef. Innan sin nedläggning hade SÖ ansvar för

- tillsyn
- stöd till verksamheterna som ett led i tillsynsarbetet
- central utvärdering

⁴⁵⁷ Lorentzi, Ulrika (2012): *Har någon sett Matilda? Vad fritidsbemmen är och vad de skulle kunna vara*. Kommunal.

- att ett fortlöpande forskningsarbete bedrevs
- fortlöpande läroplansarbete
- personalutbildning inom skolväsendet
- konstruktion av vissa prov
- att ge råd och service på skolbyggnadsområdet
- att bevaka frågor om läromedel
- att bevaka frågor om behov av utrustning
- information om förändringar inom verksamhetsområdet.⁴⁵⁸

Verksamheten vid SÖ var organiserad i en verksledning och tre saksavdelningar: obligatorisk utbildning, gymnasieutbildning och vuxenutbildning. Dessutom fanns en avdelning för planering och samordning samt en juridisk enhet och en informationsenhet. Den 30 juni 1990 uppgick antalet helårstjänster vid SÖ till 344.⁴⁵⁹

Länsskolnämndernas uppgifter och organisation

Inom SÖ fanns 24 länsskolnämnder, en i vart och ett av de dåvarande länen. Länsskolnämnderna hade ansvar för

- utveckling, samordning och planering av skolväsendet i länet
- att verka för samarbete mellan skolväsendet och arbetslivet i länet
- att stimulera, stödja och följa det utvecklingsarbete som bedrevs lokalt samt ge råd, service och förmedla erfarenheter
- viss personalutbildning
- fortlöpande utvärdering
- lokal tillsyn.⁴⁶⁰

⁴⁵⁸ Förordningen (1988:815) med instruktion för den statliga skoladministrationen.

⁴⁵⁹ Dir. 1990:60 *Ny organisation för den statliga skoladministrationen*.

⁴⁶⁰ Förordningen med instruktion för den statliga skoladministrationen.

Varje länsskolnämnd hade elva ledamöter. Det fanns också en läns-skolinspektör som var chef för nämndens kansli. Dessutom fanns en eller flera skolinspektörer och övriga tjänster.⁴⁶¹ Antalet anställda på länsskolnämnderna varierade från ett tiotal till ett femtiotal personer. Sammanlagt fanns vid alla länsskolnämnderna innan deras nedläggning cirka 455 fasta tjänster.⁴⁶²

Skolverket inrättades 1991

Skolverket inrättades 1991 som en enrådighetsmyndighet⁴⁶³ med både en nationell och en lokal organisation. Till en början delades myndigheten in i 8 regioner som i sin tur delades in i en fältorganisation med ett stort antal lokalkontor. Det är svårt att få fram exakt hur många lokalkontoren var men det rörde sig om mellan 75 och 95.⁴⁶⁴ Dessa var utspridda över landet och de flesta medarbetarna var ensamma på respektive ort. Fältorganisationen var en politisk lösning för att mildra effekterna av nedläggningen av länsskolnämnderna. Jämfört med SÖ och länsskolnämnderna hade Skolverket ett mindre ekonomiskt anslag.⁴⁶⁵ Antalet anställda var också lägre. Skolverket hade 231 anställda den 30 juni 1992. Av dessa hade 60 procent rekryterats från SÖ eller länsskolnämnderna.⁴⁶⁶ Ett år senare – den 30 juni 1993 – hade Skolverket ökat antalet anställda till 254. Ökningen berodde på att Skolverket först då ansågs fullbemannat.⁴⁶⁷ Det kan jämföras med 799 anställda på SÖ och länsskolnämnderna. I dag har Skolverket återigen lika många anställda som när SÖ och länsskolnämnderna avvecklades – 799 medarbetare.

⁴⁶¹ Ibid.

⁴⁶² Dir. 1990:60 *Ny organisation för den statliga skoladministrationen*.

⁴⁶³ Förordningen (1991:1121) med instruktion för Statens skolverk.

⁴⁶⁴ Enligt SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola* fanns det cirka 75 lokalkontor. Av motion 1991/92:Ub263 av Inger René (m) om Skolverkets fältorganisation m.m. framgår att det fanns lokalkontor på cirka 90 platser. I samtal med anställda på Skolverket har siffran 94 nämnts.

⁴⁶⁵ Magnusson, Eva Maria (2018): *Vad händer i själva verket? Om styrning och handlingsutrymme i Skolverket under åren 1991–2014*. Avhandling. Företagsekonomiska institutionen. Uppsala universitet.

⁴⁶⁶ Skolverket (1992): *Årsredovisning för budgetåret 1991/92*.

⁴⁶⁷ Skolverket (1993): *Årsredovisning för budgetåret 1992/93*.

Skolverkets initiala huvuduppgifter var dels att svara för normering genom kursplaner och betygskriterier, dels nationell uppföljning och utvärdering. Tillsyn sågs som ett komplement till uppföljning och utvärdering och skulle användas sparsamt.⁴⁶⁸

I samband med kommunaliseringen fick kommunerna ett huvudansvar för skolutvecklingen

I och med kommunaliseringen fick kommunerna, och inte längre staten, huvudansvaret för skolutvecklingen. Skolverkets insatser för att utveckla skolan skulle därmed vara övergripande och generella. Myndigheten skulle inte lägga sig i lokal skolutveckling eller specifika insatser.⁴⁶⁹ Det här ledde till att staten omdisponerade de ekonomiska medlen så att enskilda kommuner och skolor fick pengar för fortbildning inför nya reformer.⁴⁷⁰

En annan viktig förändring var att det blev upp till kommunerna att avgöra vilken kompetensutveckling som skulle anordnas och hur stor del av budgeten som skulle avsättas för detta. Medel till kompetensutveckling blev alltså en del av det generella statsbidraget till kommunerna.⁴⁷¹

Nationell tillsyn fick till en början litet utrymme på Skolverket

Nationell tillsyn fick under Skolverkets första år litet utrymme. Det var i stället myndighetens lokala kontor som utövade tillsyn. Men riksdag och regering önskade en grundligare granskning av skolan och därför utökade Skolverket sin tillsyn under 1990-talet.⁴⁷²

År 1994 skapade myndigheten en särskild tillsynsenhet på nationell nivå. Fältorganisationen med de 8 regionerna och 75–95 lokalkontoren omorganiserades samtidigt till 11 geografiska enheter: Göteborg, Karlstad, Linköping, Luleå, Lund, Skövde, Stockholm, Sundsvall, Umeå, Uppsala och Växjö. De nya geografiska enheterna genom-

⁴⁶⁸ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

⁴⁶⁹ Magnusson, Eva Maria (2018): *Vad händer i själva verket? Om styrning och handlingsutrymme i Skolverket under åren 1991–2014*. Avhandling. Företagsekonomiska institutionen. Uppsala universitet.

⁴⁷⁰ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

⁴⁷¹ Ibid.

⁴⁷² Ibid.

förde tillsynen, men den centrala tillsynsenheten styrde, samordnade och kvalitetssäkrade verksamheten.⁴⁷³

Trots denna utveckling ansåg regeringen inte att Skolverket hade infriat begäran om att tillsynen skulle öka i omfattning.⁴⁷⁴

Regeringen ville stärka Skolverkets granskande roll

För att ytterligare stärka Skolverkets granskande roll angav regeringen 2002 att myndighetens uppdrag skulle renodlas och att en ny myndighet för skolutveckling skulle inrättas. Regeringens bedömning var att Skolverkets uppgifter skulle koncentreras till kvalitetskontroll genom uppföljning, utvärdering, kvalitetsgranskning och tillsyn. Myndighetens dåvarande uppgifter när det gällde utvecklingsstöd skulle överföras till en ny myndighet.⁴⁷⁵

Motiven för renodlingen var att Skolverkets uppgifter tycktes svår-förenliga. Rollen som en stark statlig tillsynsmyndighet riskerade att bli otydlig, när Skolverket samtidigt arbetade med allt fler utvecklings-uppgifter. Inte heller sågs den främjande och utvecklingsstödjande rollen tillräckligt förtroendeingivande när den låg på samma myndighet som utövade kvalitetsgranskning och tillsyn. Regeringen menade att kontrollen av såväl de kommunala som de fristående skolornas mål-uppfyllelse måste förstärkas för att säkerställa en likvärdig utbildning av hög kvalitet i hela landet.⁴⁷⁶

Vid den här tiden fanns ett resonemang om att lägga kvalitetsgranskning och tillsyn på ett fristående kvalitetssäkringsinstitut, i stället för på en statlig myndighet underställd regering och riksdag. Men regeringen avfärdade detta med hänvisning till att kvalitetsgranskning och tillsyn av en stor mål- och resultatstyrd samhällssektor som förskola, skola och vuxenutbildning har inslag av myndighetsutövning som inte kunde överlätas till privaträttsliga organ eller andra fristående institut. För att kunna tillvarata elevers rättigheter och redovisa kvalificerade bedömningar av skolans resultat menade regeringen att det krävs en myndighet som har en samlad kunskap och kompetens

⁴⁷³ Magnusson, Eva Maria (2018): *Vad händer i själva verket? Om styrning och handlingsutrymme i Skolverket under åren 1991–2014*. Avhandling. Företagsekonomiska institutionen. Uppsala universitet.

⁴⁷⁴ Prop. 1999/2000:1 *Budgetpropositionen för 2000*.

⁴⁷⁵ Skr. 2001/02:188 *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*.

⁴⁷⁶ Ibid.

inom det område som ska tillses. Detta sågs som en förutsättning för att en statlig myndighet skulle kunna vara en saklig granskare av skolväsendet. Granskningen av resultaten och skolverksamheten måste, enligt regeringen, vara oberoende i förhållande till dem som granskas.⁴⁷⁷

Myndigheten för skolutveckling inrättades 2003 och utvecklingsuppdraget särskildes från inspektion

År 2003 inrättades Myndigheten för skolutveckling som i huvudsak tog över Skolverkets utvecklingsuppdrag. Den nya myndigheten var en styrelsemyndighet.⁴⁷⁸ Samtidigt övergick Skolverket från att vara en enrådgivningsmyndighet till att bli en styrelsemyndighet, och en ny instruktion började gälla.⁴⁷⁹

Myndigheten för skolutveckling skulle stödja utvecklingsarbetet i kommuner och skolor, visa på framgångsfaktorer samt dokumentera och sprida intressanta exempel. Huvudkontoret fanns i Stockholm och myndigheten hade fem regionala avdelningar i landet.⁴⁸⁰

Den utbildningsinspektion som fanns på Skolverket vid denna tid omfattade såväl tillsyn som kvalitetsgranskning. Myndigheten hade ett huvudkontor och fem regionala kontor för sin inspektionsverksamhet.⁴⁸¹ Kvar på Skolverket låg förutom tillsyn och kvalitetsgranskning uppgifterna att utveckla styrdokument och svara för prövning av ärenden om fristående skolor.⁴⁸²

Skolinspektionen inrättades 2008 som en fristående myndighet för tillsyn och kvalitetsgranskning

För att ytterligare förstärka skolmyndigheternas granskande roll tillsatte regeringen efter riksdagsvalet 2006 en utredning.⁴⁸³ I propositionen som följde på utredningen föreslog regeringen en ny myndighetsstruktur som bland annat bestod av en fristående inspektion med

⁴⁷⁷ Ibid.

⁴⁷⁸ Förordningen (2002:1161) med instruktion för Myndigheten för skolutveckling.

⁴⁷⁹ Förordningen (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk.

⁴⁸⁰ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

⁴⁸¹ Ibid.

⁴⁸² Skr. 2001/02:188 *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*.

⁴⁸³ Skolmyndighetsutredningen (U 2007:03) som lämnade betänkandet SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*.

ansvar för tillsynen och kvalitetsgranskningen. Den nya inspektionsmyndigheten skulle också hantera frågor om tillståndsprövning för fristående skolor. Dessutom skulle Barn- och elevombudet samt ansvaret för att tillhandahålla kansliresurser åt Skolväsendets överklagandenämnd föras över från Skolverket till den nya myndigheten.⁴⁸⁴

Skolinspektionen fick en regional organisation

Skolinspektionen inrättades den 1 oktober 2008 som en enrådgighetsmyndighet. Ingen annan ledningsform övervägdes utan den fråga som diskuterades rörde endast om det skulle finnas ett insynsråd eller inte. Myndigheten fick ett insynsråd för att regeringen utifrån ett samhällsintresse bedömde det som angeläget med insyn i verksamheten.⁴⁸⁵

I och med inrättandet tog Skolinspektionen över Skolverkets kontor och fick därmed en regional organisation. Skolverket däremot behöll ingen regional organisation.⁴⁸⁶

Regeringen ville ha en tydligare rollfördelning och ökad betoning på tillsyn

Motiven för att skapa en särskild myndighet för tillsyn och kvalitetsgranskning var, enligt regeringen, att säkerställa en god granskning av måluppfyllelsen och skolverksamheten. Tillsynsuppgifterna skiljdes från de föreskrivande, utvecklande och bidragsförmedlande uppgifterna. Därigenom ansåg regeringen att rollfördelningen skulle bli tydligare och mer förutsägbar. Det skulle i sin tur ge myndigheterna förutsättningar att genomföra sina uppgifter på ett effektivt sätt. De reformer som regeringen planerade för innebar också ett behov av ökad betoning på tillsyn och kunskapsuppföljning, något som man ville att myndighetsstrukturen skulle stödja.⁴⁸⁷

Tillskapandet av en renodlad inspektionsmyndighet kunde även ses som en del av en allmän renodlingstrend. Enligt Statskontoret har syftet med många förändringar av myndighetsstrukturen varit att renodla olika myndigheters roller för att åstadkomma en effektivare och mer rättssäker förvaltning. Vanligast har varit att tillsyns- och

⁴⁸⁴ Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

⁴⁸⁵ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

⁴⁸⁶ Ibid.

⁴⁸⁷ Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

analysverksamhet renodlas. Regeringen har ofta velat skilja på utvecklande och uppföljande funktioner.⁴⁸⁸

Det fanns fortsatta gränsdragningsproblem mellan Skolinspektionen och Skolverket

Inför inrättandet av Skolinspektionen fanns det remissinstanser som befarade att ansvarsfördelningen mellan den nya myndigheten och Skolverket skulle bli otydlig. Båda myndigheterna skulle nu få normerande uppgifter. Andra remissinstanser var tveksamma till att skilja på inspektion respektive utvärdering och uppföljning eftersom dessa uppgifter kompletterar varandra.⁴⁸⁹

Regeringen kunde se att det fanns både för- och nackdelar med gränsdragningarna inom såväl den dåvarande som den tänkta myndighetsstrukturen. Men bedömningen blev att fördelarna med en särskild inspektionsmyndighet övervägde när det gällde att skapa förutsättningar för effektiva statliga insatser i ett decentraliserat skolväsende. En nära samverkan mellan Skolinspektionen och Skolverket var också avsedd att kompensera för de eventuella negativa konsekvenser som kunde uppstå.⁴⁹⁰

De statliga utvecklingsinsatserna skulle begränsas, men har ökat igen på senare år

När Skolinspektionen inrättades lades Myndigheten för skolutveckling ner. Skolverket skulle tillföras delar av uppgifterna från Myndigheten för skolutveckling. Därigenom skulle Skolverket från 2008 hantera uppföljning, utvärdering, styrdokument och *visst* utvecklingsstöd. Utvecklingsstödande verksamhet som skulle överföras var bland annat statlig rektorsutbildning, viss kompetensutveckling för lärare, statliga utvecklingsinsatser inom nationellt prioriterade områden, hantering av statsbidrag, stöd till användning av informationsteknik och internationellt arbete. Regeringens intention var att de nationella utvecklingsinsatserna skulle minska och att kvalitetsutvecklingen främst skulle vara ett ansvar för huvudmännen och skolorna.⁴⁹¹ Men

⁴⁸⁸ Statskontoret (2016): *Renodling av statlig verksamhet*. Om offentlig sektor.

⁴⁸⁹ Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

⁴⁹⁰ Ibid.

⁴⁹¹ Ibid.

det blev inte riktigt så eftersom statliga kompetensutvecklingsinsatser, som Lärarlyftet, började introduceras vid denna tid. Därtill har Skolverket under senare år tillförts stora resurser för nationell skolutveckling.⁴⁹² Hösten 2022 fick myndigheten också en regional organisation.

I den myndighetsomorganisation som gjordes 2008 övergick Skolverket från en styrelsemyndighet till en enrådighetsmyndighet.⁴⁹³ Den tidigare instruktionen upphävdes och en ny började gälla.⁴⁹⁴

Det har funnits särskilda myndigheter med ansvar för vuxnas lärande

Som tidigare nämnts fanns när komvux inrättades 1968 två statliga skolor för vuxna. Dessa utgjorde egna myndigheter fram till 2001. Då slogs de ihop till en gemensam myndighet: Statens skolor för vuxna (SSV). Men den sammanslagna myndigheten blev kortlivad. Redan 2002 lades den ner och Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) bildades. Även Distansutbildningsmyndigheten (Distum) lades ner vid samma tillfälle och delar av dess verksamhet togs över av CFL.⁴⁹⁵

CFL var en styrelsemyndighet. Myndigheten skulle stödja användningen av distansmetoder i vuxenutbildningen och komplettera komvux genom att erbjuda utbildning i form av distansundervisning.⁴⁹⁶

När Myndigheten för skolutveckling avvecklades och Skolinspektionen inrättades 2008 lades också CFL ner. CFL:s uppgifter fördes över till Skolverket.⁴⁹⁷ KLIVA-utredningen menade att denna omorganisation av skolmyndigheterna kan ha medfört att stödet till arbetet med distansundervisning kom i skymundan.⁴⁹⁸

⁴⁹² SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

⁴⁹³ Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

⁴⁹⁴ Förordningen (2008:612) med instruktion för Statens skolverk.

⁴⁹⁵ SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*.

⁴⁹⁶ Förordningen (2001:1201) med instruktion för Nationellt centrum för flexibelt lärande.

⁴⁹⁷ Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*. Bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.

⁴⁹⁸ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

Myndighetsstrukturen för specialpedagogiska frågor och specialskolan har utvecklats över tid

Varje specialskola var en egen myndighet och specialpedagogiskt stöd gavs av länsskolnämnderna

Inledningsvis var varje specialskola en egen myndighet och länsskolnämnderna hade även ett visst ansvar för specialskolorna. Utöver detta fanns det på länsskolnämnderna en stödorganisation med konsulenter för vissa funktionsnedsättningar. Dessutom skulle Statens institut för läromedel (SIL) producera läromedel för elever med funktionsnedsättning.⁴⁹⁹

En egen myndighet inrättades för specialpedagogiskt stöd

När Skolöverstyrelsen och länsskolnämnderna avvecklades 1991 fördes ansvaret för frågor om elever med funktionsnedsättning över till en ny myndighet: Statens institut för handikappfrågor (SIH). Länsskolnämndernas regionala organisation togs därmed i allt väsentligt över av SIH.⁵⁰⁰

Genom den nya myndigheten skapades, enligt dåvarande regering, en klar ansvarsfördelning mellan stat och kommun som bland annat innebar att det skulle vara tydligt vilken statlig myndighet som ansvarade för frågor som rörde elever med funktionsnedsättning.⁵⁰¹

En ny myndighet bildades för specialpedagogiskt stöd och specialskolorna slogs ihop till en myndighet

Ungefär tio år senare avvecklades SIH och Specialpedagogiska institutet (SIT) bildades den 1 juli 2000.⁵⁰² Uppgifterna för den nya myndigheten handlade främst om att ge råd och handledning, genomföra kompetensutvecklingsinsatser, informera om specialpedagogiska frågor, bidra till specialpedagogisk utveckling, sammanställa och sprida

⁴⁹⁹ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

⁵⁰⁰ Ibid.

⁵⁰¹ Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*.

⁵⁰² Prop. 1998/99:105 *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd*.

Bet. 1999/2000:UbU4, rskr. 1999/2000:14.

forskning samt samverka internationellt inom det specialpedagogiska området.⁵⁰³

Specialskolorna hade, som tidigare nämnts, varit egna myndigheter med nämnder bestående av företrädare för stat, kommuner och lands-ting. När SIT bildades 2000 slogs dessa enskilda skolmyndigheter samman till en: Specialskolemyndigheten (SPM) med huvudmanna-ansvar för specialskolorna.⁵⁰⁴

Specialpedagogiskt stöd och ansvaret för specialskolan sammanfördes i en gemensam myndighet

I Skolmyndighetsutredningen 2007 konstaterade utredaren att det fanns för många myndigheter som hade uppgifter som rörde barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning. Detta bidrog till otydliga ansvarsförhållanden och gränsdragningsproblem. Därför föreslog utredningen att SIT och SPM skulle slås ihop till Myndigheten för specialpedagogik.⁵⁰⁵

Regering och riksdag följde i stort sett utredningens förslag men ändrade namnet till Specialpedagogiska skolmyndigheten.⁵⁰⁶ Den inrättades den 1 oktober 2008 som en enrådighetsmyndighet, till skillnad från SIT och SPM som hade varit styrelsemyndigheter. Uppgifterna för den nya myndigheten skulle vara att

- ansvara för utbildningen av elever i den statliga specialskolan
- svara för utbildningen vid särskilda resurscenter
- erbjuda råd och stöd i specialpedagogiska frågor
- främja utveckling, anpassning och distribution av läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning
- administrera vissa statliga stöd och bidrag.⁵⁰⁷

Utöver de motiv som Skolmyndighetsutredningen lyfte fram angav regeringen att en gemensam myndighet med ansvar för frågor som rör elever med funktionsnedsättning skulle öka förutsättningarna

⁵⁰³ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

⁵⁰⁴ Ibid.

⁵⁰⁵ SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*.

⁵⁰⁶ Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*. Bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.

⁵⁰⁷ Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

för samverkan och erfarenhetsutbyte mellan olika personalgrupper. Kvaliteten i den stödjande verksamheten skulle också främjas av att stödet lades samman med utbildningsverksamheten i specialskolorna. Dessutom menade regeringen att det skulle bli tydligare för elever, vårdnadshavare och kommuner vem som hade ansvaret för frågor om utbildning, råd och stöd. Men inrättandet av Specialpedagogiska skolmyndigheten fick inte innebära att övriga myndigheter inom utbildningsområdet inte tog sitt ansvar för elever med funktionsnedsättning.⁵⁰⁸

Sameskolstyrelsen inrättades 1980 som huvudman för sameskolan

Sameskolstyrelsen inrättades och övertog ansvaret från länsskolnämnden i Norrbotten

År 1980 inrättades Sameskolstyrelsen.⁵⁰⁹ Den skulle, inom ramen för ett statligt huvudmannaskap, vara styrelse för alla sameskolor i landet. Tidigare hade ledning och administration av sameskolorna legat på länsskolnämnden i Norrbotten och dessa uppgifter skulle nu övertas av Sameskolstyrelsen. Tillsynsansvaret för sameskolorna övergick från länsskolnämnden i Norrbotten till länsskolnämnderna i de län där sameskolor fanns. Utöver ansvaret för sameskolan skulle Sameskolstyrelsen ha i uppgift att främja de samiska undervisningsinslagen i det allmänna skolväsendet.⁵¹⁰

Till Sameskolstyrelsen skulle det knytas ett kansli med särskilda pedagogiska och administrativa resurser för att utföra och samordna myndighetens uppgifter. Som chef för kansliet skulle regeringen tillsätta en skolchef. I Sameskolstyrelsen skulle företrädare för samerna ingå och regeringen skulle utse ledamöter.⁵¹¹ År 1993 inrättades Sameskolstyrelset som sedan dess utser ledamöterna.⁵¹²

⁵⁰⁸ Ibid.

⁵⁰⁹ Prop. 1979/80:82 *Ledning och administration av sameskolorna m.m.* Bet. 1979/80:UbU25, rskr. 1979/80:285.

⁵¹⁰ Prop. 1979/80:82 *Ledning och administration av sameskolorna m.m.*

⁵¹¹ Ibid.

⁵¹² SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

Förslag om att flytta ansvaret från Sameskolstyrelsen till Sametinget har inte genomförts

Skolmyndighetsutredningen föreslog 2007 att ansvaret för sameskolfrågorna skulle inordnas i Sametinget. Sameskolstyrelsen skulle därmed läggas ner som statlig myndighet, men detta skulle inte påverka skolverksamheten. Förslagen processades dock vid den här tidpunkten inte vidare i regering och riksdag.⁵¹³ Frågan om Sameskolstyrelsens framtida organisatoriska utformning behövde, enligt regeringen, beredas ytterligare i syfte att säkerställa hög kvalitet i verksamheten.⁵¹⁴

År 2017 återkom resonemanget. Då rekommenderade Riksrevisionen regeringen att överväga att föreslå riksdagen att den verksamhet som Sameskolstyrelsen bedriver skulle inrymmas i Sametinget.⁵¹⁵ Inte heller vid detta tillfälle togs frågan vidare.

Även 2017 års skolmyndighetsutredning lämnade förslag om vilken myndighet som borde ansvara för sameskolan. Där föreslogs på samma sätt som tidigare att Sametinget skulle bli huvudman för sameskolan och att Sameskolstyrelsen skulle upphöra som myndighet.⁵¹⁶ Dessa förslag har fortfarande inte genomförts.

Skolforskningsinstitutet inrättades 2015 för att stödja praktisknära forskning i skolan

När Skolverket bildades 1991 tog myndigheten över Skolöverstyrelsens forskningsprogram, som delvis ändrade inriktning för att spegla övergången från ett centraliserat och regelstyrt till ett målstyrt system. Nu betonades utvecklingen av en gemensam kunskapsbas snarare än direkta föreskrifter för den praktiska tillämpningen.⁵¹⁷

I början av 2000-talet förstärktes Skolverkets forskningsanslag. När Myndigheten för skolutveckling inrättades fördes forskningsfrågorna över till den nya myndigheten. Den fick ett förändrat uppdrag att medverka i spridning av resultat av forskning som genomfördes vid universitet och högskolor, men inte arbeta med och finansiera forskning. Därmed existerade inte längre någon sektorsforskning inom utbildningsområdet. Samtidigt ökade volymen forskning inom

⁵¹³ SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*.

⁵¹⁴ Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

⁵¹⁵ Riksrevisionen (2017): *Samisk utbildning – dags för en omstart*. RiR 2017:15.

⁵¹⁶ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

⁵¹⁷ Ibid.

utbildningsområdet genom en satsning på ett särskilt anslag för utbildningsforskning till Vetenskapsrådet.⁵¹⁸

Det första steget mot ett skolforskningsinstitut togs när regeringen i propositionen Forskning och innovation angav att forskningsresultat från en mängd olika vetenskapliga discipliner skulle bevakas och värderas ur ett relevansperspektiv för skolan och förskolan samt utifrån den vetenskapliga kvaliteten.⁵¹⁹ I budgetpropositionerna för 2013⁵²⁰ och 2014⁵²¹ föreslog regeringen att 20 miljoner kronor skulle avsättas årligen för sammanställning och spridning av forskningsresultat. Dessutom aviserade regeringen i den senare budgetpropositionen att en utredning skulle tillsättas för att förbereda och genomföra inrättandet av en ny myndighet. Utredningen lämnade sin slutrapport i december 2014.⁵²²

Den 1 januari 2015 bildades Skolforskningsinstitutet med uppdrag att dels göra systematiska översikter och andra forsknings-sammanställningar samt sprida forskningsresultaten, dels lysa ut och fördela medel till praktiktäna forskning inom områden där relevant forskning saknas.

Referenser till bilaga 3

- Andersson, Jens & Berger, Thor (2018): *Lokala eliter, ojämlikhet och folkskolans expansion på 1800-talet*.
www.undervisningshistoria.se (hämtad 2022-02-24).
- Bejerot, Eva, Forsberg Kankkunen, Tina & Hasselbladh, Hans (2015): Två decennier av new public management: arbetsmiljön i skola och sjukvård. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* nr 3/2015.
- Berg, Gunnar, Andersson, Fia, Bostedt, Göran & Perselli, Jan (2014): *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. Bilaga 3 till SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

⁵¹⁸ Ibid.

⁵¹⁹ Prop. 2012/13:30 *Forskning och innovation*.

⁵²⁰ Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*.

⁵²¹ Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*.

⁵²² Utredningen om inrättande av ett skolforskningsinstitut (2014): *Slutrapport från Utredningen om inrättande av ett skolforskningsinstitut (U2014:02)*.

- Bruhn, Anders Theodor (1882): *Nya folkskolestadgan med flere författningar rörande folkundervisningen jemte sakregister, till ledning för skolråden*. Stockholm: Norstedt.
- Dir. 1979:123 *Skolor med annan huvudman än stat och kommun*.
- Dir. 1987:16 *Beredning om ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*.
- Dir. 1990:60 *Ny organisation för den statliga skoladministrationen*.
- Dir. 1999:15 *Översyn av skollagen m.m.*
- Dir. 2012:84 *Utvärdering av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet*.
- Ds U 1977:8 *Förslag till nytt statsbidrag för det allmänna skolväsendet*.
- Ds U 1978:6 *De enskilda skolornas ställning inom utbildningsväsendet*.
- Ds U 1987:1 *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*.
- Ds 2005:33 *Vuxenutbildningslag*.
- Ds 2008:13 *En ny betygsskala*.
- Ds 2009:25 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och kvalitet*.
- Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.
- Fejes, Andreas (2018): *Komvux fyller 50 år – men hur blev komvux, komvux?* www.visnet.se/wp-content/uploads/2019/02/Komvux-50-a-%CC%8Ar-2.pdf (hämtad 2022-09-28).
- Florin, Christina (2010): *Från folkskola till grundskola 1842–1962*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).
- Gustafsson, Jan-Eric, Sörlin, Sverker & Vlachos, Jonas (2016): *Policyidéer för svensk skola*. SNS Förlag.
- Haldén, Eva (1997): *Den föreställda förvaltningen. En institutionell historia om central skolförvaltning*. Stockholms universitet.
- Hem och skola: *Vår historia*. Webtext. <https://hemochskola.se/sv/vår-historia/> (hämtad 2022-02-24).
- Holmberg, Peter (2020): *Vägvalen i yrkesutbildningen – som jag minns dem – från yrkesskola till gymnasieskola, tiden fram till 1991*. www.undervisningshistoria.se (hämtad 2022-02-24).

- Holmlund, Helena, Häggblom, Josefin, Lindahl, Erica, Martinson, Sara, Sjögren, Anna, Vikman, Ulrika & Öckert, Björn (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2014:25.
- Jacobsson, Bengt & Sahlin, Kerstin (1995): *Skolan och det nya verket: skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*.
- Jarl, Maria & Rönnerberg, Linda (2015): *Skolpolitik. Från riksdagshus till klassrum*. Liber.
- Johansson, Kjell & Salin, Sven (2007): *Formell vuxenutbildning. Utveckling och förutsättningar*. Nationellt centrum för flexibelt lärande.
- Johnsson Harrie, Anna (2009): *Staten och läromedlen. En studie av den svenska statliga förhandsgranskningen av läromedel 1938–1991*. Linköpings universitet. Institutionen för beteendevetenskap och lärande.
- Kjellström, Jannike, Almquist, Ylva B. & Modin, Bitte (2016): *Lärares arbetsvillkor och hälsa efter 1990-talets skolreformer. Arbetsmarknad & Arbetsliv nr 1/2016*.
- Lagradsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.
- Larsson, Esbjörn & Westberg, Johannes (red.) (2011): *Utbildningshistoria – en introduktion*. Studentlitteratur.
- Larsson, Hans-Albin (2011): *Mot bättre vetande – en svensk skolhistoria*. SNS förlag.
- Lirén, Gösta (1986): *Facklärarna i skolans och arbetsmarknadens perspektiv: en kamp för jämlika villkor. Del 1. 1800–1950*. Svenska Facklärarförbundet (SFL).
- Lorentzi, Ulrika (2012): *Har någon sett Matilda? Vad fritidshemmen är och vad de skulle kunna vara*. Kommunal.
- Lundgren, Ulf P. (2005): *Vad styr skolan?* The Research Unit for Studies in Educational Policy and Educational Philosophy. Uppsala universitet.
- Lundgren, Ulf P. (2010): *Skolans huvudmannaskap och styrning – den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

Magnusson, Eva Maria (2018): *Vad händer i själva verket? Om styrning och handlingsutrymme i Skolverket under åren 1991–2014*. Avhandling. Företagsekonomiska institutionen. Uppsala universitet.

Motion 1991/92:Ub263 av Inger René (m) *Skolverkets fältorganisation m.m.*

Nordström, Stig G & Richardson, Gunnar (red.) (1998): *Utbildningshistoria 1998*. Föreningen för svensk undervisningshistoria.

Olofsson, Jonas (2013): *Den svenska yrkesutbildningsmodellen – dess etablering, sentida förändring och framtida utmaningar*. Ratio och Malmö högskola, rapport nr 8, november 2013.

Prop. 1871:21 *Bidrag af statsmedel till aflöning af lärare vid folkskolor och småskolor*.

Prop. 1913:97 *Ökning av förslagsanslaget till lappmarks ecklesiastikverk*.

Prop. 1918:96 *Upprättande av praktiska ungdomsskolor*.

Prop. 1936:99 *Obligatorisk sjuårig folkskola m.m.* Riksdagens protokoll, 1936, nr 34.

Prop. 1950:70 *Riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*.

Prop. 1952:224 *Förslag till lag om särskild skolstyrelse i vissa fall*.

Prop. 1953:26 *Förslag till lag om undervisning och vård av vissa psykiskt efterblivna*.

Prop. 1953:145 *Omorganisation av gymnasierna vid de högre allmänna läroverken m.m.*

Prop. 1955:139 *Utbyggnad av yrkesutbildningen*.

Prop. 1957:61 *Riktlinjer för förfarandet vid tillsättning av vissa lärartjänster m.m.*

Prop. 1962:51 *Nomadskolväsendets organisation*.

Prop. 1962:54 *Reformering av den obligatoriska skolan*.

Prop. 1964:171 *Reformering av de gymnasiala skolorna m.m.*

Prop. 1965:43 *Kommunal skatteutjämning m.m.*

Prop. 1967:85 *Vissa åtgärder inom vuxenutbildningens område m.m.*

Prop. 1968:140 *Riktlinjer för det frivilliga skolväsendet*.

Prop. 1969:1 *Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1969/70, bilaga 10*.

- Prop. 1970:4 *Huvudmannskapet för mellanskolan.*
- Prop. 1973:1 *Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1973/74, bilaga 10.*
- Prop. 1973:90 *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.* Bet. 1973:KU26.
- Prop. 1973:136 *Förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation.*
- Prop. 1975/76:39 *Skolans inre arbete m.m.*
- Prop. 1976/77:100 *Budgetpropositionen 1977, bilaga 12.*
Bet. 1976/77:UbU19, rskr. 1976/77:176.
- Prop. 1977/78:85 *Nytt statsbidrag till grundskolan m.m.*
- Prop. 1978/79:111 *Åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m.*
- Prop. 1979/80:82 *Ledning och administration av sameskolorna m.m.*
Bet. 1979/80:UbU25, rskr. 1979/80:285.
- Prop. 1979/80:90 *Kommunalekonomiska frågor inför år 1981.*
- Prop. 1980/81:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1981/82.*
Bet. 1980/81:UbU25, rskr. 1980/81:332.
- Prop. 1980/81:107 *Den statliga skoladministrationen m.m.*
Bet. 1980/81:UbU38, rskr. 1980/81:395.
- Prop. 1980/81:203 *Läroplan för den kommunala vuxenutbildningen.*
Bet. 1980/81:UbU1, rskr. 1980/81:46.
- Prop. 1982/83:1 *Skolor med enskild huvudman m.m.*
Bet. 1982/83:UbU10, rskr. 1982/83:63.
- Prop. 1983/84:86 *Tjänstekonstruktion för studie- och yrkesorientering m.m.* Bet. 1983/84:UbU13, rskr. 1983/84:174.
- Prop. 1983/84:118 *Fristående skolor på gymnasial nivå.*
Bet. 1983/84:UbU27, rskr. 1983/84:366.
- Prop. 1983/84:169 *Kommunal och statlig utbildning för vuxna.*
- Prop. 1984/85:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1985/86.*
Bet. 1984/85:UbU16, rskr. 1984/85:234.
- Prop. 1984/85:122 *Lärarutbildning för grundskolan.*
Bet. 1984/85:UbU31.
- Prop. 1985/86:97 *Statsbidrag till lärarlöner i gymnasieskolan.*
- Prop. 1987/88:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1988/89, bilaga 10.* Bet. 1987/88:UbU14, rskr. 1987/88:304.

- Prop. 1987/88:102 *Utveckling av yrkesutbildningen i gymnasieskolan.*
- Prop. 1987/88:113 *Kompetensinriktad vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda, särvox.*
- Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning.* Bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95.
- Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.* Bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58.
- Prop. 1990/91:18 *Ansaret för skolan.* Bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.
- Prop. 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen.* Bet. 1990/91:UbU16.
- Prop. 1991/92:65 *Valfrihet i barnomsorgen.*
- Prop. 1991/92:94 *Ändrat huvudmannaskap för särskolan och särvox.* Bet. 1991/92:UbU21 och 28, rskr. 1991/92:285.
- Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor.* Bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346.
- Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.* Bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345.
- Prop. 1992/93:32 *Samerna och samisk kultur m.m.*
- Prop. 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.*
- Prop. 1992/93:230 *Valfrihet i skolan.* Bet. 1992/93:UbU17, rskr. 1992/93:406.
- Prop. 1992/93:250 *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvox, gymnasiesärskolan och särvox.*
- Prop. 1995/96:206 *Vissa skolfrågor m.m.*
- Prop. 1995/96:222 *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*
- Prop. 1997/98:6 *Förskoleklass och andra skollagsfrågor.*
- Prop. 1998/99:105 *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd.* Bet. 1999/2000:UbU4, rskr. 1999/2000:14.
- Prop. 1999/2000:1 *Budgetpropositionen för 2000.*

- Prop. 1999/2000:135 *En förnyad lärarutbildning*. Bet. 2000/01:UbU3.
- Prop. 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*.
- Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*. Bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161.
- Prop. 2008/09:66 *En ny betygsskala*. Bet. 2008/09:UbU5, rskr. 2008/09:169.
- Prop. 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan*. Bet. 2008/09:UbU9, rskr. 2008/09:189.
- Prop. 2008/09:199 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*. Bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8.
- Prop. 2009/10:27 *Obligatorisk befattningsutbildning för nyanställda rektorer*. Bet. 2009/10:UbU6, rskr. 2009/10:128.
- Prop. 2009/10:89 *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*. Bet. 2009/10:UbU16, rskr. 2009/10:248.
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.
- Prop. 2009/10:219 *Betyg från årskurs 6 i grundskolan*. Bet. 2010/11:UbU3, rskr. 2010/11:137.
- Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare*. Bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.
- Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*.
- Prop. 2012/13:30 *Forskning och innovation*.
- Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* Bet. 2012/13:UbU15, rskr. 2012/13:266.
- Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*.
- Prop. 2014/15:1 *Budgetproposition för 2015*.
- Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*. Bet. 2014/15:UbU13, rskr. 2014/15:246.
- Prop. 2016/17:1 *Budgetproposition för 2017*.
- Prop. 2016/17:5 *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*. Bet. 2016/17:UbU6, rskr. 2016/17:65.
- Prop. 2017/18:1 *Budgetproposition för 2018*.
- Prop. 2019/20:105 *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*. Bet. 2019/20:UbU22, rskr. 2019/20:300.

- Prop. 2021/22:51 *En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt*. Bet. 2021/22:UbU9, rskr. 2021/22:146.
- Regeringen (1997): *Uppdrag till Statens skolverk angående nationella kvalitetsgranskningar 1998*. Regeringsbeslut 1997-12-16. U97/4444/S.
- Regeringen (2000). *Uppdrag till Statens skolverk avseende stöd till utveckling av förskola, skola och vuxenutbildning m.m.* Regeringsbeslut 2000-10-12. U2000/3873/S.
- Regeringen (2015): *Uppdrag om samverkan för bästa skola*. Regeringsbeslut 2015-06-04. U2015/3357/S.
- Regeringen (2015): *Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram*. Regeringsbeslut 2015-07-09. U2013/02553/S. U2013/01285/S. U2015/00941/S. U2015/00299/S. U2015/03844/S.
- Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.
- Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.
- Regeringen (2022): *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. Regeringsbeslut 2022-06-30. U2022/02561.
- Regeringen (2022): *Uppdrag om regionala planeringsunderlag*. Regeringsbeslut 2022-08-25. U2022/01595. U2022/02828.
- Richardson, Gunnar (2004): *Svensk utbildningshistoria – Skola och samhälle förr och nu*. Studentlitteratur.
- Riksdagens protokoll 1989/90:42.
- Riksrevisionen (2017): *Samisk utbildning – dags för en omstart*. RiR 2017:15.
- Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Makadam förlag.
- Salin, Sven (2010): *Läroverkens utveckling i Sverige*. www.lararnashistoria.se (hämtad 2022-02-24).

- Sameskolstyrelsen. *Skolhistoria*.
<https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/skolhistoria/>
(hämtad 2022-02-24).
- SCB (1974): *Elever i obligatoriska skolor 1847–1962*. Promemorior från SCB. November 1974.
- SCB (1988): *Statistisk årsbok*.
- SCB: *Innan grundskolan fanns. Översikt över historisk utbildningsstatistik 1944–2018*.
- Sjögren, David (2016): *Nomadskolans införande, genomförande och innehåll*. Föreningen svensk undervisningshistoria.
<https://undervisningshistoria.se/nomadskolans-inforande-genomforande-och-innehall/> (hämtad 2022-02-24).
- Skolverket (1992): *Årsredovisning för budgetåret 1991/92*.
- Skolverket (1993): *Årsredovisning för budgetåret 1992/93*.
- Skolverket (2005): *Resultaten av ämnesproven för skolår 9 år 2004*. PM 2005-02-01, dnr 2004:00862.
- Skolverket (2011): *Fritidshemmet – en samtalsguide om uppdrag, kvalitet och utveckling*. Stödmaterial.
- Skolverket (2011): *Fritidshemmet – lärande i samspel med skolan*. Forskning för skolan.
- Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken – En kvalitativ studie*. Rapport 362.
- Skolverket (2022): *Skolverket inrättar kontor på 10 orter*. Pressmeddelande. 2022-02-24. www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022-02-24-skolverket-inrattar-kontor-pa-10-orter (hämtad 2022-02-25).
- Skr. 1996/97:112 *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet*.
- Skr. 2001/02:188 *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*.
- SOU 1913:7 *Folkundervisningskommitténs betänkande angående förändrad anordning av folkskoleinspektionen*.

- SOU 1933:4 *Skatteutjämningsberedningens principbetänkande med förslag till skatteutjämnande åtgärder genom överflyttning till staten eller till större kommunala utdebiteringsområden av kostnader för kommunala förvaltningsuppgifter.*
- SOU 1936:31 *Betänkande med utredning och förslag angående åtgärder för särskild undervisning och utbildning av psykiskt efterblivna i barn- och ungdomsåren.*
- SOU 1938:20 *Betänkande angående barnkrubbor och sommarkolonier m.m.*
- SOU 1943:9 *Utredning och förslag angående statsbidrag till daghem och lekskolor m.m.*
- SOU 1945:61 *Skolpliktidens skolformer. 3 Realskolan.*
- SOU 1948:27 *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling.*
- SOU 1952:44 *Principbetänkande angående driftbidrag till primärkommuner.*
- SOU 1955:31 *Skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärartillsättningen.*
- SOU 1959:35 *1957 års skolberedning.*
- SOU 1960:41 *Samernas skolgång.*
- SOU 1963:42 *Ett nytt gymnasium.*
- SOU 1963:50 *Fackskolan.*
- SOU 1965:60 *Vuxenutbildning i gymnasium och fackskola.*
- SOU 1966:3 *Yrkesutbildningen.*
- SOU 1966:9 *Omsorger om psykiskt utvecklingshämmande.*
- SOU 1972:26 *Förskolan. Del 1.*
- SOU 1972:27 *Förskolan. Del 2.*
- SOU 1974:42 *Barns fritid – Fritidsverksamhet för 7–12-åringar.*
- SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö.*
- SOU 1975:6 *Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan.*
- SOU 1978:52 *Lägg besluten närmare människorna!*
- SOU 1978:65 *Skolan, en ändrad ansvarsfördelning.*
- SOU 1979:50 *Huvudmannaskapet för specialskolan.*
- SOU 1981:34 *Fristående skolor för skolpliktiga elever.*

- SOU 1988:20 *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.*
- SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan.*
- SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans: statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*
- SOU 1998:66 *Utredningen om funktionshindrade elever i skolan.*
- SOU 1991:30 *Särskolan.*
- SOU 1999:63 *Att lära och leda – En lärarutbildning för samverkan och utveckling.*
- SOU 1999:141 *Från Kunskapslyftet till en strategi för livslångt lärande.*
- SOU 2002:120 *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan.*
- SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet.*
- SOU 2003:77 *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv.*
- SOU 2007:30 *Två nya statliga specialskolor.*
- SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter.*
- SOU 2007:87 *Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder.*
- SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.*
- SOU 2008:52 *Legitimation och skärpta behörighetsregler.*
- SOU 2008:109 *En hållbar lärarutbildning.*
- SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet.*
- SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*
- SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*
- SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer.*
- SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

- SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
- SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*
- SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg.*
- SOU 2020:67 *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska.*
- SOU 2021:33 *En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.*
- SOU 2021:70 *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap.*
- Statskontoret (2010): *Kommunernas ersättning för elever i specialskolan.* 2010:1.
- Statskontoret (2016): *Renodling av statlig verksamhet. Om offentlig sektor.*
- Universitets- och högskolerådet: *Mellanårsprogram.*
Ur Bedömningshandboken. Webbtext.
<https://bedomningshandboken.uhr.se/svenska-meriter/betygstyper-i-antagningen/mellanarsprogram/>
(hämtad 2022-02-24).
- Utbildnings- och kulturdepartementet (2005): *Ny skollag.*
Utkast till lagrådsremiss. U2005/5584/S.
- Utbildningsdepartementet (2009): *Förändrade förutsättningar för utbildnings- och forskningspolitiken mot bakgrund av den internationella finanskrisen.* PM 2009-01-14.
- Utbildningsdepartementet (2009): *Särskilda program och behörighet till yrkesprogram.* PM 2009-09-25. U2009/5552/G.
- Utbildningsdepartementet (2015): *Förskolan i politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt.* U15.007.
- Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.* PM 2021-07-29. U2021/03373.

Utbildningsdepartementet (2022): *Svar på fråga 2021/22:738 av Annika Hirvonen (MP) om professionsprogram.*

Utbildningsdepartementet, skolministern, till riksdagen.
U2022/00170.

Utredningen om inrättande av ett skolforskningsinstitut (2014):
Slutrapport från Utredningen om inrättande av ett skolforskningsinstitut (U2014:02).

Wahlström, Ninni (2002): *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser.* Örebro universitet.

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornion-laaksolaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskotrar. M.
50. Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. Ju.
51. En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Fi.
52. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Ju.
53. Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. U.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]
- Arbetslivskriminalitet
– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]
- Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]
- De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

Finansdepartementet

- Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]
- Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]
- Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]
- Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]
- Sänk tröskeln till en god bostad. [14]
- Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]
- Korttidsarbete under pandemin
– en utvärdering av stödets betydelse. [30]
- Ett register för alla bostadsrätter. [39]
- Skydd för konsumenters kollektiva intressen
– genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. [42]
- Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]
- En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. [51]

Försvarsdepartementet

- Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]
- Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]
- En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]
- EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]
- Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]
- Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]
- En oavvislig ersättningsrätt? [23]
- Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]
- Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]
- Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. [50]
- Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. [52]

Kulturdepartementet

- Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]
- Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]
- Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-laisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki

Då människovärdet mättes.
Exkludering och assimilering av torne-
dalingar, kväner och lantalaiset. [32]

Kreativa Sverige! Nationell strategi för
främjande av hållbar utveckling i
kulturella och kreativa branscher. [44]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2022. Samhället, tekniken och etiken.
[7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Om prövning och omprövning
– en del av den gröna omställningen.
[33]

Ändrade regler för vattenskotrar. [49]

Näringsdepartementet

Friska djur behöver inte antibiotika
– bättre verkan genom internationell
påverkan [43]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19
– framgång genom samarbete och
helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap
– struktur för ökad förmåga.
Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1
Samhällets, företagens och enskildas
ekonomi. Volym 2 Förutsättningar,
vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling
av tolktjänsten för döva, hörselskadade
och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet
– delaktighet, tidiga insatser och inom
lagens ram. [22]

Extraordinära smittskyddsåtgärder – en
bedömning. [26]

Begränsningar i möjligheterna för vissa
aktörer att få tillstånd att bedriva
öppenvårdsapotek. [27]

Rätt och lätt
– ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Stärkt arbete med att bekämpa bidrags-
brott. Administrativt sanktionssystem
och effektivare hantering av
misstänkta brott. [37]

God tvångsvård – trygghet, säkerhet och
rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård
och rättspsykiatrisk vård. [40]

Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet
i vård och omsorg för äldre personer.
[41]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna
progression inom sfi. [17]

I mål – vägar vidare för att fler unga ska
nå målen med sin gymnasieutbildning.
[34]

Tryggare i vårddyrket
– en översyn av vissa frågor inom
utbildning till sjuksköterska och
barnmorska. [35]

Statens ansvar för skolan
– ett besluts- och kunskapsunderlag.
Volym 1 och 2. [53]

Utrikesdepartementet

Co-Creation for Innovation. [46]