

På så sätt anser vi att kompetensutveckling som syftar till att öka yrkesskickligheten för den individuella läraren eller rektorn kan ses som en investering. När det gäller lärare kan denna investering ge avkastning på flera nivåer och på kort och lång sikt för:

- den individuella läraren och dennas elever
- lärarkollegor och deras elever
- lärarkåren och Sveriges elever.

För det första kan investeringen ge omedelbar avkastning på lokal nivå i form av förbättrad undervisning för lärarens egna elever. Med ett lokalt kollegialt lärande kan den också bidra till att utöka kollegors yrkesskicklighet och på så sätt gynna fler elever på skolan eller i verksamheten inom komvux, och hos huvudmannen.

På längre sikt är det rimligt att tänka sig att hela lärarkårens kunskapsnivå ökar, i takt med att allt fler lärare tar del av kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten. Förutsättningarna för detta kan öka om staten ger stöd till ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskaper och erfarenheter som lärare utvecklar i olika professionsutvecklande insatser bidrar till att utveckla undervisningen, enligt vår bedömning i avsnitt 14.1.2 nedan. Därmed bör också lärarnas professionella kunskapsbas kunna utökas. Detta är viktigt för att stärka läraryrket som profession och kan i förlängningen bidra till att läraryrket blir mer attraktivt.

Utifrån detta resonemang menar vi att investeringar i kompetensutveckling som stärker lärares yrkesskicklighet kan bidra till bättre förutsättningar för undervisning av hög kvalitet och därmed förbättrade kunskapsresultat och ökad likvärdighet.

*Verksamhetsinriktad kompetensutveckling syftar till att förbättra verksamheten – ofta utifrån en brist eller ett lokalt behov*

När utredningen talar om verksamhetsinriktad kompetensutveckling menar vi kompetensutveckling vars syfte är att förbättra *verksamheten*, ofta utifrån ett mer kortsiktigt perspektiv: i verksamheten finns en brist eller ett behov som behöver åtgärdas. Det skulle som exempel kunna gälla en skolas lokala utvecklingsarbete. Även sådan kompetensutveckling kan förstås bidra till bättre förutsättningar för

undervisning av hög kvalitet. Men, till skillnad från det vi benämner som yrkesutvecklande kompetensutveckling, initieras den av huvudmannen och utgår inte från den individuella lärarens behov av utveckling i yrket.

Anledningen till att vi anser att ansvaret för den verksamhetsinriktade kompetensutvecklingen bör ligga hos huvudmannen är att den utgör ett viktigt verktyg i det systematiska kvalitetsarbete som åligger huvudmän, rektorer och lärare. Även när professionsprogrammet är infört kommer det att finnas behov av kompetensutveckling som inte primärt är yrkesutvecklande utifrån individens eller professionens intressen, utan som har till syfte att åtgärda behov eller brister i verksamheten. Då är det viktigt att huvudmannen har detta verktyg inom sitt ansvarsområde.

Även om ansvaret för den verksamhetsinriktade kompetensutvecklingen ligger hos huvudmannen, anser vi att staten vid ett fullgånget förstatligande kan bidra även till denna typ av kompetensutveckling. Det skulle kunna ske genom att staten, inom ramen för kvalitetsdialoger med huvudmännen, fångar upp verksamheternas behov av kompetensutveckling och erbjuder sådana insatser. I detta arbete är det viktigt att statens kompetensutvecklingsutbud inte bara vänder sig till lärare och rektorer. Även andra yrkesgrupper i skolan har behov av kompetensutveckling, exempelvis personalen inom elevhälsan.

### **Lärare och rektorer bör ges ett större ansvar för och inflytande över sin professionsutveckling**

I kapitel 2 hänvisar utredningen till Håkansson och Sundberg som i boken *Utmärkt skolutveckling* lyfter vikten av att lärare har kontroll över sitt eget lärande.<sup>30</sup> Enligt författarna behöver lärarna manöverutrymme när de arbetar med utveckling av undervisningspraktiker och förståelsen av det egna arbetet. Vi instämmer med Håkansson och Sundberg, och gör därför bedömningen att lärare och rektorer vid ett fullgånget förstatligande bör ges ett större ansvar för och inflytande över sin professionsutveckling.

Vi anser att ett ökat statligt ansvarstagande för lärares professionsutveckling kan komma att öka möjligheterna för individen att ha in-

---

<sup>30</sup> Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och målpuppfyllelse*.

flytande över innehållet i kompetensutvecklingen, samt medföra att lärare och rektorer får ett stärkt inflytande över sin professionsutveckling.

När det gäller innehållet i kompetensutvecklingen kan ett ökat statligt ansvarstagande för finansieringen bidra till ökat inflytande för den individuella läraren, exempelvis genom att förbättra lärares och rektorerers möjligheter till yrkesutvecklande kompetensutveckling även om huvudmannen prioriterar annorlunda. Till exempel skulle läraren X, inom professionsprogrammets ramverk, kunna välja att fortbilda sig ämnesdidaktiskt inom svenskämnet ett givet läsår, även om huvudmannen prioriterar matematikundervisningen just det året.

Avseende ett ökat inflytande för professionen som helhet kommer Rådet för professioner i skolväsendet att ha till uppgift att bistå Skolverket med att ta fram innehållet i den nationella strukturen för kompetensutveckling och utreda frågor om meriteringssystemet. I rådet kommer det, som framgår ovan, att finnas representanter för bland annat lärare och rektorer.<sup>31</sup>

När det gäller individens inflytande, föreslår regeringen i lagrådsremissen en skollagsändring som innebär att huvudmannens befintliga skyldighet gällande kompetensutveckling till viss del ska preciseras. Enligt förslaget ska huvudmannen se till att legitimerade lärare och förskollärare har möjlighet att delta i kompetensutveckling inom professionsprogrammet som bidrar till att öka yrkesskickligheten och kan ligga till grund för meritering.

Sammantaget bedömer vi att förslagen som gäller professionsprogram är steg i rätt riktning för att öka lärarnas inflytande över sin professionsutveckling. Men vi anser också att staten bör verka för att lärar- och rektorsprofessionernas inflytande ökar ytterligare.

*Kan individens tillgång till kompetensutveckling som utvecklar yrkesskickligheten säkerställas genom reglering?*

Vid ett fullgånget förstatligande skulle regleringen om huvudmannens skyldighet gällande kompetensutveckling inom professionsprogrammet kunna preciseras ännu tydligare. På så sätt skulle lärarnas möjligheter att ställa krav på både den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen i detta avseende öka. Eventuell skärpt reglering behöver i så fall utredas.

---

<sup>31</sup> 32 a § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

En sådan utredning skulle även kunna se över om regleringen också bör gälla skolledare. Det aktuella förslaget om preciserad reglering om huvudmannens befintliga skyldighet gällande kompetensutveckling gäller nämligen inte skolledare. Det beror på att förslaget knyter skyldigheten till möjligheten till meritering. Eftersom regeringen inte föreslår att skolledare ska kunna meritera sig, innefattas de därmed inte heller av huvudmannens preciserade ansvar att se till att lärare och förskollärare ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling inom professionsprogrammet som har till syfte att stärka yrkesskickligheten. Utredningen anser att detta är olyckligt, och menar att regeringen kan överväga att komplettera skollagen med en precisering som innebär ett stärkt ansvar för huvudmännen att se till att även rektorer har möjlighet att ta del av sådan kompetensutveckling som utvecklar yrkesskickligheten.

*Kan regleringen gällande kompetensutveckling som utvecklar yrkesskickligheten knytas till individen?*

I förslaget om nationellt professionsprogram, liksom i dagens reglering om kompetensutveckling, ligger fokus på att det är *huvudmannen* som ska ge möjlighet till kompetensutveckling. En stor del av ansvaret för och inflytandet över lärares kompetensutveckling kommer därmed även i fortsättningen att ligga hos huvudmannen.

Möjligen skulle ett sätt att vid ett fullgånget förstatligande öka lärares och rektors inflytande och ansvar över den kompetensutveckling som syftar till att stärka yrkesskickligheten, kunna vara att i stället knyta denna reglering till individen. Skulle man vid ett fullgånget förstatligande av skolan kunna utforma regleringen som en *rätt* för den individuella läraren eller rektorn att få viss kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten? Eller som en *skyldighet* för lärare att efter en viss tid i yrket delta i yrkesutvecklande kompetensutveckling för att behålla legitimationen?

Skärpt reglering i form av en rättighet eller skyldighet har både för- och nackdelar. En fördel är att individens ansvar för, och inflytande över, kompetensutvecklingen stärks. Vidare skulle sannolikheten att den yrkesutvecklande kompetensutvecklingen verkligen blir av öka. Dessutom skulle kompetensnivån i yrkesgruppen som helhet höjas. Särskilt gäller det vid en skyldighet, då även individer med lägre ambitioner skulle tvingas kompetensutveckla sig.

En nackdel med skärpt reglering är att man riskerar att ta ifrån huvudmannen kontrollen över bemanningen av verksamheten. Man skulle då behöva hitta lösningar på hur huvudmannen fortsatt kan se till att eleverna får undervisning av behöriga lärare, samtidigt som lärare deltar i obligatorisk kompetensutveckling. En annan farhåga är att krav på lärare att genomföra kompetensutveckling för att få behålla legitimationen skulle kunna medföra att det blir mindre attraktivt att bli lärare.

Vidare skulle man behöva se över möjligheterna till finansiering. Med tanke på hur stora yrkesgrupper det handlar om skulle en rättighet eller skyldighet vara mycket kostsam. För att hålla nere kostnaderna skulle rätten eller skyldigheten att delta i viss kompetensutveckling kunna begränsas till att gälla någon gång i karriären, en viss tid eller efter ett visst antal år som verksam.

Det finns också en risk för att administrationen skulle bli omfattande, särskilt vid en skyldighet som är kopplad till lärarlegitimationen. Staten skulle då fortlöpande behöva kontrollera att varje lärare fullgör den kompetensutveckling som skulle krävas för att behålla legitimationen.

Sammanfattningsvis skulle såväl möjligheterna som riskerna med skärpt reglering behöva utredas noggrant. En annan väg, som utredningen ser som mer framkomlig på kort sikt, är att säkerställa möjligheterna till finansiering för den kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten.

### **Staten bör säkerställa lärares möjligheter till finansiering av kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten**

När lärare deltar i längre, sammanhängande kompetensutveckling, vilket kan vara fallet med sådan kompetensutveckling som utvecklar yrkesskickligheten, kan man inte ställa in elevernas undervisning. Antingen får man anställa en vikarie eller så får läraren studera på sin fritid. Den tid en lärare ägnar åt fortbildning innebär alltså en kostnad, antingen för huvudmannen, eller för läraren, eller för båda. För att underlätta för både lärare och huvudmän gör utredningen bedömningen att staten, vid ett fullgånget förstatligande, bör säkerställa lärares möjligheter till finansiering av kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten.

*Huvudmän kan ansöka om statsbidrag för lärares deltagande i fortbildning*

Ett sätt för staten att bidra till finansieringen är genom riktade statsbidrag. I dag finns flera sådana som ska underlätta för lärares deltagande i fortbildning. Det handlar till exempel om statsbidrag för

- fortbildning av lärare, som kan användas för deltagande i Lärarlyftet<sup>32</sup>
- behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnena<sup>33</sup>
- personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser<sup>34</sup>
- fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och komvux i svenska för invandrare (sfi)<sup>35</sup>
- fortbildning av förskollärare.<sup>36</sup>

Vissa statsbidrag erbjuder lärare generösa möjligheter för studier, eftersom de ger huvudmannen möjlighet att få ersättning för att anställa en vikarie under den tid läraren studerar. Andra bidrag ger endast möjlighet till ersättning för omkostnader, till exempel för resor och litteratur. Ersättningsnivåerna kan bero på vilket ämne läraren studerar: för vissa ämnen med brist på behöriga lärare, till exempel i svenska som andraspråk, har regeringen gjort särskilda satsningar och höjt ersättningsnivån. Målgrupperna, reglerna, ersättningsformerna och nivåerna ser alltså olika ut för olika statsbidrag.

Sammantaget har statsbidragens nuvarande utformning skapat ett spretigt och snårigt system. En konsekvens av detta är att medel ibland "läses in" för vissa ändamål. Om inte tillräckligt många huvudmän kan eller vill söka och beviljas statsbidraget fryser medlen inne. Det innebär att vissa medel som avsatts för lärares fortbildning inte an-

---

<sup>32</sup> Förordningen (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare.

<sup>33</sup> Förordningen (2013:60) om statsbidrag för behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnena.

<sup>34</sup> Förordningen (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser.

<sup>35</sup> Förordningen (2016:709) om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

<sup>36</sup> Förordningen (2021:151) om statsbidrag för fortbildning av förskollärare.

vänds. Med enklare reglering skulle medlen kunna komma fler lärare och därmed fler elever till nytta.

*Regeringen har aviserat ett samlat statsbidrag för lärares deltagande i fortbildning*

Under senare år har regeringen bedrivit ett arbete för att förenkla regleringen av statsbidragen. Enligt budgetpropositionen för 2018 ska de riktade statsbidragen på utbildningsområdet bli betydligt färre och enklare.<sup>37</sup> I budgetpropositionen för 2022 aviserar regeringen också ett samlat statsbidrag för lärares och förskollärares deltagande i fortbildning. Detta bidrag ska presenteras under 2023.<sup>38</sup>

Parallellt med det arbetet pågår Skolverkets arbete med att ta fram en nationell struktur för professionsutveckling inom ramen för professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare.<sup>39</sup> Utredningen anser att det framtida, samlade statsbidraget för lärares fortbildning har potential att utgöra en bra bottenplatta för lärares deltagande i professionsprogrammets utbud av kompetensutveckling. Vi gör därför bedömningen att regeringen bör fortsätta på den inslagna vägen med ett samlat statsbidrag för fortbildning, och på ett tydligt sätt knyta detta till professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling.

För att det samlade statsbidraget i praktiken ska kunna utgöra denna bottenplatta är det viktigt att det är tillräckligt stort. Nivån på statsbidraget bör därmed ses över löpande i relation till behoven. Det kan till exempel handla om att statsbidraget behöver vara något större under perioder när elevkullarna är små och det råder ett lägre tryck i skolverksamheten. När elevkullarna är stora och trycket högt bör det i stället vara något mindre.

---

<sup>37</sup> Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområde 16.*

<sup>38</sup> Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 16.*

<sup>39</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.

## Möjligheten till finansiering för långsiktig, yrkesutvecklande kompetensutveckling som utgår från individen bör stärkas

I detta kapitel tar utredningen ställning för att lärare och rektorer, vid ett fullgånget förstatligande av skolan, bör få större inflytande över och ansvar för sin professionsutveckling. Eftersom tiden för fortbildning kostar bör ett ökat inflytande kunna åstadkommas genom att lärare och rektorer får möjlighet till finansiering av fortbildning som utgår från den individuella lärarens eller rektorns behov och önskemål. Staten kan bidra genom att erbjuda möjligheter till sådan finansiering.

Dagens system med riktade statsbidrag har nackdelar när det gäller lärares möjlighet till inflytande över sin fortbildning. De riktade statsbidragen söks nämligen av huvudmannen. Huvudmannen, rektorn och läraren måste komma överens *om* läraren ska studera eller inte, *vad* studierna ska innehålla och *hur* lärarens tid ska disponeras mellan arbete och studier. En lärare kan inte utan huvudmannens godkännande ansöka till en insats med tillhörande statsbidrag, exempelvis Lärarlyftet.

Om huvudmannen och rektorn, som har ansvar för utbildningens kvalitet i den aktuella skolan, bedömer att lärarens önskemål om studier inte kan prioriteras i relation till sådan kompetensutveckling som i ett kortsiktigt perspektiv är mer angelägen för verksamheten, kan de säga nej. Av Skolverkets utvärdering av Lärarlyftet framkommer att huvudmännens och rektorernas uppfattningar om behovet av utökade ämnesbehörigheter inte alltid stämmer överens med de ämnen som lärarna själva är intresserade av att utöka sina behörigheter inom. Enligt rapporten händer det att rektorer ibland nekar lärare deltagande i Lärarlyftet på grund av att behov saknas av den kompetens som läraren önskar tillägna sig.<sup>40</sup> Här ställs alltså individens önskan om att vidareutbilda sig mot verksamhetens behov av kompetens (se diskussionen om yrkesutvecklande respektive verksamhetsinriktad kompetensutveckling ovan).

Lärarbristen är ytterligare en anledning till att huvudmän ibland nekar lärare fortbildning, vilket också framgår av utvärderingen av Lärarlyftet. Huvudmannen har ju ansvar för att eleverna ska undervisas av legitimerade och behöriga lärare, och det kan vara svårt att avvara en behörig lärare från undervisningen. En lösning för huvudmannen kan vara att tillåta deltagande i själva utbildningen, men inte

<sup>40</sup> Skolverket (2021): *Utvärdering av Lärarlyftet Delstudie 2 – Incitament för deltagande*. Rapport 2021:6.



avsätta den arbetstid som krävs för studierna. Läraren fortsätter då verka i skolan med samma tjänstgöringsgrad (och lön) som tidigare och får studera på sin fritid.<sup>41</sup> I det fallet är det alltså läraren själv som står för finansieringen av den tid som fortbildningen tar.

Det är förstås bra att de som ansvarar för att planera verksamheten har inflytande över kompetensutvecklingen. För att den undervisning eleverna får ska hålla hög kvalitet behöver lärarna finnas i klassrummen.

I fallet med Lärarlyftet är det dock intressant att notera att kurser och utbildningar kan sökas av den enskilda läraren, men att ansökan samtidigt kräver huvudmannens godkännande. Enligt Skolverket tillämpas denna ordning bland annat för att underlätta huvudmannens möjlighet till planering av den egna verksamheten, för att minska bortfallet mellan antagning och kursstart, och eftersom det är huvudmannen som ansöker om statsbidrag.<sup>42</sup> Men huvudmannen måste godkänna lärarens ansökan även i de fall läraren studerar på sin fritid och därmed själv finansierar deltagandet. Här är alltså läraren beroende av sin arbetsgivares godkännande trots att denna inte står för någon investering i fortbildningen alls.

Nackdelen med ett system där fortbildning knyts till huvudmannen är att det finns en risk att huvudmannen alltför ofta säger nej till sådan fortbildning som är mer långsiktig och utgår från individens önskemål om förkovran. Som vi resonerar om i kapitlet tar yrkesutvecklande kompetensutveckling ibland snarare sikte på utveckling i det långa perspektivet, än på huvudmannens verksamhet här och nu. Huvudmannen kanske då befarar att investeringen i lärarens fortbildning kommer att komma först nästa arbetsgivare till del, och därför säger nej.

Dagens system med riktade statsbidrag som söks av huvudmannen, är alltså inte optimalt om man ser till behovet att stärka lärares och rektorsers möjlighet till inflytande och ansvar för sin professionsutveckling.

Mot bakgrund av detta, och det faktum att professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare är nationellt prioriterade, gör vi bedömningen att möjligheten till finansiering för lärares och rektorsers långsiktiga, yrkesutvecklande kompetensutveckling som utgår från individen bör stärkas.

---

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Skolverket (2020): *Utvärdering av Lärarlyftet. Delrapport 1 – Utveckling över tid*. Rapport 2020:6.

*Omställningsstudiestödet ska finansiera studier som kan stärka individens ställning på arbetsmarknaden*

En reform som kan komma att få betydelse för lärares och rektorers möjligheter till inflytande och ansvar för sin fort- och vidareutbildning, är det nya omställningsstudiestöd som riksdagen beslutade i juni 2022. Omställningsstudiestödet, som beskrivs i propositionen Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden, bygger på en överenskommelse som träffades 2020 mellan arbetsmarknadens parter om trygghet, omställning och anställningsskydd. I överenskommelsen ingår både delar som gäller arbetsrätten och delar som gäller omställning på arbetsmarknaden.<sup>43</sup> Utredningen fokuserar här endast på det statliga omställningsstudiestödet.

Det nya omställningsstudiestödet ska komplettera det reguljära studiestödet och finansiera studier som kan stärka vuxnas framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. Det är avsett för en begränsad utbildningstid med fokus på utveckling eller omställning. Ett krav för att få ta del av stödet är att personen är etablerad på arbetsmarknaden. Som lägst ska personen ha arbetat i Sverige under åtta år de senaste fjorton åren.<sup>44</sup>

Till skillnad från de statsbidrag som beskrivs ovan är det inte arbetsgivare, utan individer, som ska ansöka om omställningsstudiestöd. Lärare och rektorer kommer därmed inte att vara beroende av en arbetsgivares godkännande för att kunna ansöka om stödet. De behöver dock ansöka om tjänstledighet för sina studier utifrån gällande regler och kollektivavtal. Omställningsstudiestödet erbjuder inte i sig rätt till tjänstledighet.

När det gäller studiernas syften ska omställningsstudiestödet möjliggöra för fler vuxna yrkesverksamma att förbättra sin kompetens och stärka sin ställning på arbetsmarknaden. En utbildning som finansieras med omställningsstudiestöd kan antingen syfta till att stärka personens ställning inom det arbetsområde där personen redan arbetar eller har arbetat, eller till att personen ska stärka sin kompetens på andra arbetsområden för att kunna söka nya arbeten.

Omställningsstudiestödet syftar *inte* till att gynna en specifik eller aktuell arbetsgivare. Enligt propositionen ska en person inte kunna få omställningsstudiestöd för en utbildning som

---

<sup>43</sup> Prop. 2021/22:176 *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden*.

<sup>44</sup> Ibid.

- enbart syftar till att möta kompetensbehoven hos en specifik arbetsgivare
- den studerandes arbetsgivare borde tillhandahålla för att personen ska klara av att utföra sina ordinarie arbetsuppgifter.

Stödet ska i stället underlätta omställning på arbetsmarknaden som helhet. De studier som lärare eller rektorer ansöker om omställningsstudiestöd för ska alltså inte utgå från huvudmannens bedömningar om verksamhetens behov. I propositionen pekar dock regeringen på att en persons kompetensutveckling som sker med omställningsstudiestöd kan bidra till nya möjligheter också hos en befintlig arbetsgivare.

Hur stor betydelse reformen kan komma att få för lärares och rektorers fortbildning vet vi ännu inte, eftersom reglerna som ska möjliggöra omställningsstudiestödet har trätt i kraft den 30 juni 2022 och ska tillämpas för första gången den 1 oktober 2022.<sup>45</sup>

Utifrån ovanstående beskrivning av principerna för omställningsstudiestödet anser vi dock att verk samma lärare och rektorer borde kunna vara målgrupper för omställningsstudiestöd, inte minst för att dessa yrken är bristyrken. Att bredda eller fördjupa sin kompetens bör vara ett sätt för den individuella läraren eller rektorn att stärka sin ställning inom skolans arbetsområde.

Hur många lärare och rektorer som kan komma i fråga för omställningsstudiestöd kan vi inte heller uttala oss om. Utbildningsdepartementets statistiska analyser över befintliga studerande som uppfyller kraven för omställningsstudiestöd indikerar dock att studier är ungefär dubbelt så vanligt bland personer som redan har en eftergymnasial utbildning som bland dem med en gymnasial utbildning. Studier är vanligast bland de som har en utbildning med inriktning mot pedagogik och lärarutbildning, humaniora och konst eller hälso- och sjukvård och social omsorg.<sup>46</sup> Av det drar vi slutsatsen att det är vanligt att lärare och rektorer fortsätter studera efter att de tagit examen. Vi anser också att det är troligt att många lärare kan komma att vara intresserade av att ansöka om omställningsstudiestöd.

Stödet ska dock inte vara rättighetsbaserat, utan lämnas i mån av tillgång på medel. Det betyder att lärare och rektorer kommer att ansöka om omställningsstudiestöd i konkurrens med många andra

<sup>45</sup> Lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd.

<sup>46</sup> Utbildningsdepartementet (2021): *Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden*. Ds 2021:18.

yrkesgrupper på arbetsmarknaden. Av propositionen framgår att det ska finnas två potter: en för offentligt anställda och en för privat anställda. Potternas storlek ska avspegla andelen förvärvsarbetande i offentlig respektive privat sektor. I övrigt finns inga riktlinjer om hur stödet ska prioriteras ifall fler söker stöd än medlen räcker till. Ett vanligt förfaringssätt med sådana stöd är att medlen fördelas i den turordning ansökningar kommer in.<sup>47</sup>

Sammanfattningsvis uppfattar vi att omställningsstudiestödet, som det beskrivs i förarbetena, borde kunna komplettera statsbidragen för fortbildning, och ge lärare och rektorer stärkta möjligheter till yrkesutvecklande kompetensutveckling. Eftersom omställningsstudiestödet är knutet till individen ser det också ut att ha potential för att stärka individuella lärares och rektorers inflytande över och ansvar för sin långsiktiga, yrkesutvecklande kompetensutveckling.

### **Staten bör säkerställa lärares och rektorers möjligheter att ta del av insatser inom professionsprogrammet med finansiering från omställningsstudiestöd**

Såväl förslaget om professionsprogram som omställningsstudiestödsreformen tar sikte på att öka möjligheterna för yrkesverksamma att bredda och fördjupa sin kompetens. För att reformerna ska ge största möjliga utväxling är det viktigt att de kan kombineras med varandra. Utredningen bedömer att staten bör säkerställa lärares och rektorers möjligheter att ta del av insatser inom professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling med finansiering från omställningsstudiestödet.

Vilka möjligheter och hinder ser vi då för att lärare och rektorer ska kunna använda omställningsstudiestödet för insatser inom professionsprogrammet? Nedan sammanfattar vi några grundläggande förutsättningar för studier med omställningsstudiestöd, utifrån syftet att få syn på lärares och rektorers möjligheter att använda stödet för insatser inom professionsprogrammets framtida nationella struktur för kompetensutveckling. Vi kan inte redogöra för alla detaljer i omställningsstudiestödet, eftersom det innehåller detaljerad reglering om målgrupper, tidsgränser, inkomstgränser, återkrav och så vidare, utan

---

<sup>47</sup> Prop. 2021/22:176 *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden*.

nöjer oss med några grundläggande förutsättningar som kan hjälpa oss med vår analys.

Först redogör vi kortfattat för vilka krav som finns på utbildningar för att de ska berättiga till stöd, och därefter för i vilken utsträckning stödet kan ge ersättning för inkomstbortfall vid studier. Slutligen sammanfattar vi vår uppfattning om möjligheterna för lärare och rektorer att kunna ta del av insatser inom professionsprogrammet med hjälp av omställningsstudiestöd. Vi gör också några bedömningar om hur dessa möjligheter kan öka.

### *Utbildningen ska stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden*

Enligt regeringens proposition ska en person kunna få omställningsstudiestöd för en utbildning i Sverige som<sup>48</sup>

- kan antas stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov
- ges antingen på heltid eller deltid
- är högst 80 heltidsveckor lång till och med det kalenderår då den studerande fyller 39 år och från och med det kalenderår då den studerande fyller 40 år ska det inte finnas någon begränsning i fråga om utbildningens längd (se dock begränsningen i veckor för att få stöd nedan)
- ger rätt till studiemedel enligt studiestödslagen eller finansieras av en omställningsorganisation.

Det är CSN som ska administrera omställningsstudiestödet, och som kommer att fatta beslut om en ansökan ska beviljas eller inte. Om en studerande är anknuten till en omställningsorganisation ska CSN ge den organisationen tillfälle att yttra sig angående om och hur en utbildning kommer att stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov.

---

<sup>48</sup> Ibid.

*Omställningsstudiestödet ska kompensera för inkomstbortfall vid studier*

- Omställningsstudiestödet ska kompensera för inkomstbortfall vid studier. Den som får omställningsstudiestöd ska alltså avstå från arbete under den tid personen får stöd för.
- Stödet ska utgöras av en bidragsdel och en lånedel.
- Den som tar helt tjänstledigt från sitt arbete för att studera på heltid ska kunna få omställningsstudiebidrag motsvarande 80 procent av sitt inkomstbortfall, men högst 80 procent av en inkomst motsvarande 4,5 inkomstbasbelopp. Under 2022 motsvarar det 21 298 kronor per månad, före skatt.<sup>49</sup>
- Maxbeloppet för omställningsstudielånet ska vara 12 514 kronor per månad räknat på 2022 års belopp (5,98 procent av prisbasbeloppet).<sup>50</sup>
- Det statliga omställningsstudiestödet ska kunna fyllas ut med ett kollektivavtalat kompletterande studiestöd från en omställningsorganisation. Den som via en omställningsorganisation får rätt till kollektivavtalat kompletterande studiestöd får normalt sett en högre ersättning under studietiden än den som endast har rätt till det offentliga stödet.
- Omställningsstudiestöd får lämnas i högst 44 veckor för den som har helt stöd.

*Omställningsstudiestöd kan vara ett sätt att finansiera deltagande i vissa insatser inom professionsprogrammet*

Professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling är ännu inte utarbetad, så utredningen vet varken hur omfattande insatserna kommer att vara, eller hur efterfrågan kommer att se ut från lärare och rektorer. Men vi föreställer oss att många lärare kommer att vilja vidareutbilda sig till speciallärare, bredda sin ämnesbehörighet med ytterligare ett ämne, eller ta steget till att bli rektor genom en rekryteringskurs för blivande rektorer. Rektorer kan vilja fördjupa sig i skolledarskap i poänggivande kurser.

<sup>49</sup> CSN (2022): Förslag om ett nytt omställningsstudiestöd. [www.csn.se](http://www.csn.se) (hämtad 2022-05-13).

<sup>50</sup> Ibid.

Sannolikt är det till största delen högskolans kurser som kommer att vara aktuella för lärare och rektorer med omställningsstudiestöd, men även andra utbildningsformer kan vara relevanta. Exempelvis kan lärare i yrkesämnena ha behov av att bredda och fördjupa sin kompetens i själva yrkeskunnandet, vilket de i många fall inte kan göra i högskolan. Yrkeshögskolan kan då vara ett alternativ.

Sammanfattningsvis uppfattar vi att verksamma lärare och rektorer som uppfyller kraven för omställningsstudiestöd kommer att ha möjlighet att få omställningsstudiestöd för insatser inom professionsprogrammet *om* insatserna ger rätt till studiemedel och *om* de av CSN bedöms stärka lärarens eller rektorns framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. Frågan om rätten till studiestöd återkommer vi till nedan.

Eftersom CSN och omställningsorganisationerna kommer att göra sina bedömningar utifrån individens situation på arbetsmarknaden kan situationer uppkomma där en lärare beviljas omställningsstudiestöd för en kurs eller utbildning, medan en annan lärare får avslag för samma kurs eller utbildning.

Vissa av omställningsstudiestödets regler kan dock begränsa möjligheterna till användning av stöd för insatser inom professionsprogrammet. Vi redogör för dem nedan.

### *Utbildningar som sträcker sig över längre tid än ett år kräver kompletterande finansiering*

I punktlistan ovan beskriver utredningen två tidsgränser för omställningsstudiestödet: en som gäller hur lång utbildningen får vara (högst 80 veckor för studenter upp till 39 år, för äldre studenter ingen begränsning), och en som gäller hur lång tid man kan få stöd (högst 44 veckor).

När det gäller själva utbildningstiden om högst 80 veckor ser vi det som rimligt att såväl speciälläro-utbildningen (90 högskolepoäng [hp]) som rekryteringsutbildningen för blivande rektorer (7,5 hp) och ämneskurser för breddad behörighet (upp till 120 hp) borde rymmas inom tidsgränsen. Det borde också vara möjligt för lärare och rektorer att studera längre poänggivande kurser och utbildningar. Enligt propositionen rymms exempelvis masterutbildningar vid högskolan inom tidsgränsen 80 veckor. När det gäller yrkeshögskolan finns både

kortare kurser och längre utbildningar, vilka båda bör vara möjliga att hinna med.<sup>51</sup>

Tidsgränsen som gäller hur lång tid en person kan få omställningsstudiestöd innebär dock en begränsning. Enligt propositionen som föregick reformen ska omställningsstudiestöd få lämnas i högst 44 veckor, det vill säga i ett år, för den som får helt stöd. För den som får 75 procent av stöd gäller en tidsgräns om 58 veckor och så vidare. Med tanke på denna regel är det inte möjligt att studera utbildningar som är längre än ett år med omställningsstudiestöd. Utifrån våra exempel skulle en person kunna hinna med rekryteringsutbildningen för blivande rektorer, ämnesstudier för behörighet i de flesta ämnen i grundskolan, och kurser inom yrkeshögskolan. Ämneslärare i gymnasieskolan, där det som regel krävs minst 90 hp för ämnesbehörighet, kommer dock inte att kunna bredda sin behörighet med ett nytt ämne med omställningsstudiestöd under en sammanhängande period. Detsamma gäller för blivande speciallärare.

I de fallen krävs kompletterande finansiering. I vissa fall kanske huvudmannen kan tänka sig att finansiera den sista terminen för en blivande speciallärare som redan har fullgjort två tredjedelar av utbildningen. Sannolikt kommer det samlade statsbidraget för deltagande i fortbildning då att kunna användas. I andra fall kan personen förhoppningsvis få studiemedel enligt det ordinarie studiestödet.

Man kan också fundera på om möjligheten att få omställningsstudiestöd skulle kunna utsträckas under längre tid för yrkesgrupper som är särskilt efterfrågade på arbetsmarknaden, exempelvis speciallärare. Det är i så fall en fråga för regeringen att följa och överväga. Parterna på arbetsmarknaden skulle också i kollektivavtal kunna välja att avtala om att komplettera omställningsstudiestödet för att öka lärares möjligheter till finansiering av mer omfattande yrkesutvecklande kompetensutveckling.

*Insatser som ges inom professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling bör vara allmänt sökbara*

Som utredningen nämnt ovan ska en förutsättning för omställningsstudiestöd vara att kursen eller utbildningen ger rätt till studiemedel enligt studiestödslagen.

---

<sup>51</sup> Prop. 2021/22:176 *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden*.



Eftersom professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling bland annat ska kunna innehålla insatser i form av poänggivande högskolekurser som tagits fram som uppdragsutbildning,<sup>52</sup> kan detta innebära en begränsning. Normalt är det inte möjligt att få studiemedel för att studera kurser och utbildningar som ges som uppdragsutbildning.<sup>53</sup> Vi drar slutsatsen att det då inte heller kommer att vara möjligt att bli beviljad omställningsstudiestöd för kurser och utbildningar som ges som uppdragsutbildning inom professionsprogrammet.

Detta innebär att en lärare som studerar en högskolekurs som läraren har sökt till utifrån lärosätenas ordinarie utbud, kommer att ha möjlighet att göra det med omställningsstudiestöd. En annan lärare, som studerar en kurs som ges som uppdragsutbildning, kommer däremot inte att ha den möjligheten.

Vi anser att formen för hur utbildningen anordnas inte bör sätta upp hinder för lärare och rektorer att kunna få omställningsstudiestöd för insatser inom professionsprogrammet.

Därför gör vi bedömningen att alla insatser inom professionsprogrammet bör vara allmänt sökbara för individuella lärare och rektorer, oavsett om de tas fram som uppdragsutbildning eller erbjuds i ett öppet utbud. Det bör gälla både sådana insatser som föreslås ingå i professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling, och sådana som föreslås vara meriterande inom professionsprogrammet. Samma sak bör gälla oavsett om insatserna gäller kurser och utbildningar inom universitet och högskolor, eller inom andra utbildningsformer. Vidare gör vi bedömningen att poänggivande kurser bör utformas så att de ger rätt till studiemedel enligt studiestödslagen.

Att lärare och rektorer på egen hand kan söka till insatserna inom professionsprogrammet, utan huvudmannens godkännande, har också potential att bidra till ett generellt större inflytande över professionsutvecklingen för lärare och rektorer.

---

<sup>52</sup> Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.

<sup>53</sup> Bilagan till Studiestödsförordningen (2000:655).

*Rådet för professioner i skolväsendet bör ges möjlighet att bidra med kunskap om vilka yrkeskompetenser som kan stärka lärares och rektorers utveckling i yrket*

Som nämns ovan ska CSN ge en persons omställningsorganisation tillfälle att yttra sig angående om och hur en utbildning kommer att stärka den studerandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. Utredningen anser att även Rådet för professioner i skolväsendet bör ha möjlighet att bidra med kunskap som CSN kan använda när de fattar beslut om lärares och rektorers ansökningar om omställningsstudiestöd.

I lagrådsremissen om ett nationellt professionsprogram bedömer regeringen att Rådet för professioner i skolväsendet kommer att kunna vara ett forum för nära samverkan mellan företrädare för professionerna, huvudmän, universitet och högskolor samt företrädare för den ansvariga myndigheten. Regeringen uttrycker vidare att rådet därmed kan utgöra en förutsättning för att relevanta kompetensutvecklingsinsatser för lärare och rektorer av hög vetenskaplig kvalitet kan tas fram och ha ett sådant format som gör dem möjliga att nyttja för förskollärare, lärare och rektorer utifrån sina respektive roller.<sup>54</sup> Mot bakgrund av den bedömningen är det troligt att rådet kommer att vara en instans som sitter inne med kunskaper som även kan vara användbara för CSN när de tar ställning till i vilken mån de utbildningar som lärare och rektorer ansöker om omställningsstudiestöd för kan antas stärka deras ställning på arbetsmarknaden.

Vi gör därför bedömningen att Rådet för professioner bör ges möjlighet att bidra med kunskap om vilken utbildning och kompetensutveckling som kan stärka lärares och rektorers utveckling i yrket. Antingen kan rådet bidra med kunskaper till CSN, eller till berörda omställningsorganisationer. Rådet för professioner i skolväsendet bör däremot inte ta ställning till lärares och rektorers individuella ansökningar, utan den kunskap rådet bidrar med bör ske i form av övergripande principer.

---

<sup>54</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

*Den systemansvariga myndigheten bör ansvara för att följa upp och utvärdera hur omställningsstudiestödet fungerar för fort- och vidareutbildning för skolans yrkesgrupper*

Utredningen anser alltså att reformen med omställningsstudiestöd kan komma att bli en viktig möjlighet för att stärka lärares och rektorers yrkesutvecklande fortbildning. Med tanke på detta är det viktigt att staten följer upp och utvärderar hur väl omställningsstudiestödet fungerar för personal i skolan. I avsnitt 14.1.4 gör vi bedömningen att den systemansvariga myndigheten bör få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. Vi bedömer vidare att den systemansvariga myndigheten bör vara den statliga aktör som ansvarar för att följa upp och utvärdera hur väl omställningsstudiestödet fungerar för fort- och vidareutbildning för skolans yrkesgrupper.

#### **14.1.2 Staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling**

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör staten stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskaper och erfarenheter som lärare utvecklar i olika professionsutvecklande insatser bidrar till att utveckla undervisningen. Staten bör därmed främja lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling så att fler lärare än i dag får möjlighet att delta antingen i praktisknära forskning eller i annan systematisk utveckling av undervisningen.

Regeringen bör därför fortsätta stödja försöksverksamheten för praktisknära forskning (ULF) som nu förlängts till 2024 som en övergång till permanent verksamhet.

Högre krav bör också ställas på huvudmän att medverka i samverkan om forskning och utveckling samt verksamhetsförlagd utbildning (vfu). Detta bör gälla både den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen. Om kraven ska regleras som en skyldighet i skollagen bör det utredas.

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

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

Ovan har utredningen talat om vikten av stärkt kompetensutveckling för en skola av högre kvalitet. Men det räcker inte med att enskilda lärare får kompetensutveckling – för att undervisningen ska förbättras måste kunskap och nyvunna erfarenheter nå ut i vardagen och bli en del av undervisningspraktiken.

Skolutvecklingsforskarna Håkansson och Sundberg talar om vikten av systematik i skolutveckling. De beskriver det som att bygga system som kontinuerligt lär och successivt förbättrar sig. Det handlar om kapacitetsbyggande – att såväl individer som grupper, skolor och system etablerar en infrastruktur för förbättringsarbete över tid.

Kapacitetsbyggande för skola eller utbildning av hög kvalitet behöver innehålla många byggstenar: forskning och utveckling som bygger upp professionernas kunskapsbas, kompetensutveckling för de verksamma samt ett systematiskt kvalitetsarbete där ny kunskap arbetas in i skolpraktiken och undervisningsmetoder utprövas och utvecklas.

### **Skolutveckling och lärares professionsutveckling ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet**

Utbildningen i skolan ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.<sup>55</sup> Skolutveckling och lärarnas professionsutveckling är därför nära knutna till dessa begrepp. Både innehållet i undervisningen och de metoder lärarna använder ska vila på vetenskaplig grund. Vetenskapen kan också bidra med såväl metoder för att utveckla undervisningen som till att stärka professionens kunskapsbas.

---

<sup>55</sup> 1 kap. 5 § skollagen.

Utredningen om praktikinära skolforskning i samverkan beskriver lärarnas kunskap som central för en skola på vetenskaplig grund:

Utredningen vill understryka att lärarprofessionen är central för en skola på vetenskaplig grund. Det är därför av största vikt att alla lärare får en utbildning som rustar dem att verka i ett utbildningssystem på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i en föränderlig värld. Vidare bör lärarkåren ges förutsättningar att få kontinuerliga möjligheter till utveckling och fördjupning. För utveckling av både lärares personliga kompetens och professionens kunskapsbas behöver ett mer systematiskt förhållningssätt präglad skolväsendets organisation och verksamheternas genomförande.<sup>56</sup>

För att ett vetenskapligt förhållningssätt ska kunna byggas in i klassrumspraktiken behöver det finnas insatser som stöttar med professionell kompetensutveckling.<sup>57</sup>

### **Praktikinära skolforskning kan stärka skolans vetenskapliga grund, professionens kunskapsbas och enskilda lärares kunskap**

Om vetenskapen ska kunna bidra till skolutveckling och professionsutveckling behöver den vara relevant för skolan och yrkesutövningen. Det kan den vara om den utgår från lärares frågor och från undervisningspraktiken.

Praktikinära skolforskning kännetecknas av ett kunskapsintresse som i första hand avser att bidra med kunskap om hur undervisningen kan utvecklas och förbättras, i syfte att främja barns och elevers utveckling och lärande. Detta innebär att forskningen ska bedrivas i direkt anslutning till undervisningen. Genom att involvera skolans verksamma i forskningsprojekten tillvaratas och integreras professionernas språk, kunskaper och beprövade erfarenheter som därmed på sikt kan utvecklas till en alltmer forskningsbaserad kunskap. Som en konsekvens kan den praktikinära skolforskningen genom sitt uppbygg också bidra till professionsutveckling för de medverkande lärarna.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> SOU 2018:19 *Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring*, s. 23.

<sup>57</sup> Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måiluppfyllelse*.

<sup>58</sup> SOU 2018:19 *Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring*.

Utredningen om praktikinära skolforskning i samverkan sammanfattar praktikinära forskning med att den är

tydligt kopplad till att förbättra undervisningen så att varje barn/elev/student ges likvärdiga möjligheter att utveckla sina förmågor och bygga kunskap och förståelse för ett livslångt lärande. Den praktikinära forskningen är ett forskningsområde som är starkt kopplat till utvecklingen av lärarnas professionella kunskapsbas.<sup>59</sup>

### **Systematisk skolutveckling kan ske med olika ansatser, ställa olika frågor och generera olika kunskapsresultat**

Med praktikinära forskning kan alltså skolpraktiken beforskas med vetenskapliga metoder. Kunskapen som utvecklas kan i nästa steg komma till användning i undervisningen och i lärares undervisningsutvecklande arbete. Lärare med forskarutbildning fyller en viktig roll i att leda kollegor i sådan skolutveckling. Kunskapen som genereras bidrar också till den sammantagna vetenskapliga kunskapen om skolan.

Men för att förbättra kvaliteten i den svenska skolan räcker det inte med att forskarutbildade lärare bedriver praktikinära forskning. Det systematiska kvalitetsarbetet utgår från att *varje* lärare bedriver skolutveckling där läraren kontinuerligt utvärderar och förbättrar sin undervisning.

Systematisk skolutveckling kan också ske med olika ansatser, såväl kvalitativa som kvantitativa, svara på olika frågor och ge olika kunskapsresultat. Medan vetenskapen, till exempel i form av praktikinära forskning, kan resultera i forskningsresultat som kan vara både praktik- och teoriutvecklande, kan det systematiska undervisningsutvecklande arbete som bedrivs med syftet att utveckla den egna undervisningen bidra till att lärare utvecklar sin *beprövade erfarenhet*. Enligt Skolverket består beprövad erfarenhet av kunskap som har vuxit fram i det vardagliga arbetet i förskola och skola, genom att de verksamma tillsammans prövar och omprövar, diskuterar och kritiskt granskar sin egen verksamhet. Det är alltså professionens egen, gemensamma kunskap som växer fram över tid.<sup>60</sup>

I både praktikinära forskning och i undervisningsutvecklande arbete som sker med syftet att utveckla den egna undervisningen är det kollegiala samarbetet centralt och nödvändigt. På ett sätt kan man också

<sup>59</sup> SOU 2018:19 *Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring*, s. 11.

<sup>60</sup> Skolverket (2022): *Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet*. [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad 2022-08-12).

hävda att de två ansatserna förutsätter varandra, eftersom lärare som ska delta i, eller själva leda, praktikutvecklande forskning behöver erfarenhet av undervisningsutvecklande arbete.

Ett exempel på ett systematiskt angreppssätt för utveckling av undervisningen är så kallad *learning study*. Detta är ett sätt att organisera och systematisera utveckling av undervisningen som kan vara både forskning och skolutveckling. Det är även en form för kollegialt lärande. Om den genomförs med teoretiskt stöd och utifrån tidigare forskning kan den vara vetenskapligt underbyggd och generera vetenskapliga kunskapsresultat, men en *learning study* kan också genomföras som ren skolutveckling med syftet att utveckla undervisningen.

En fördel med ett sådant angreppssätt är att det inte är bundet till en viss skola eller huvudman. Deltagare kan komma från olika skolor och verksamheter, olika huvudmän samt från olika delar av landet.

### **En rad statliga satsningar kan stärka lärares lärande, professionernas kunskapsbas och skolans vetenskapliga grund**

Under senare år har staten gjort en rad satsningar som kan bidra till att stärka lärares lärande, professionernas kunskapsbas och skolans vetenskapliga grund.

Här sammanfattar utredningen några av dem.

#### *Skolforskningsinstitutet verkar för en skola på vetenskaplig grund*

År 2015 inrättades Skolforskningsinstitutet, som är en statlig myndighet som verkar för att undervisningen i förskolan och skolan bedrivs på vetenskaplig grund. Myndigheten sammanställer forskningsresultat och fördelar forskningsbidrag för praktikinära forskning av högsta vetenskapliga kvalitet (se vidare kapitel 8).

#### *Försöksverksamheten med praktikinära forskning (ULF) utvecklar modeller för samverkan mellan högskola och skola*

En förutsättning för att praktikinära forskning ska komma till stånd är samverkan mellan forskare och lärare som är verksamma i skolan.

Mellan 2017 och 2021 satsade regeringen på en försöksverksamhet med syfte att utveckla och pröva olika modeller för långsiktig

samverkan mellan universitet och högskolor och huvudmän inom skolväsendet kring praktisknära forskning.<sup>61</sup>

Försöksverksamheten ULF (Utbildning Lärande Forskning) har under försökstiden tagit fram modeller för långsiktig samverkan kring praktisknära forskning inom skolområdet. Närmare 150 huvudmän och 25 lärosäten har deltagit.

Försöksverksamheten har arbetat med

- aktiviteter för att bedriva och stärka praktisknära forskning utifrån förskolans och skolans behov
- skapandet av långsiktiga strukturer för att möjliggöra för lärare, lärarstudenter och forskare att kunna samverka i praktisknära forskning och verksamhetsutveckling
- särskilda anställningar och uppdrag.<sup>62</sup>

Av forskningspropositionen 2020 framgår att regeringen bedömer att satsningen mött förväntningarna och har stora möjligheter att utvecklas. Regeringen anser därför att verksamheten bör fortsätta, och tillförde i budgetpropositionen för 2021 ytterligare medel. Enligt forskningspropositionen innebär detta att fler skolhuvudmän kommer att kunna delta och att samarbetsavtalen mellan lärosäten och skolhuvudmän kan bli mer stabila och långsiktiga.<sup>63</sup>

### *Statsbidrag för praktisknära forskning och utveckling kan möjliggöra forskning för verksamma lärare*

Under 2021 införde regeringen ett statsbidrag för praktisknära forskning och utveckling. Med detta ska lärare och förskollärare med forskarutbildning kunna använda en del av sin arbetstid åt praktisknära forskning och utvecklingsarbete.<sup>64</sup>

Skolverket hanterar statsbidraget inom ramen för sina insatser för att förbereda för det framtida professionsprogrammet. Syftet med statsbidraget är att främja forskning och utvecklingsarbete i skol-

---

<sup>61</sup> Prop. 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

<sup>62</sup> Nationella samordningsgruppen för ULF (2022): *Slutredovisning av försöksverksamhet med praktisknära forskning (ULF) 2017–2021. Rapport sammanställd av Nationella samordningsgruppen för ULF*.

<sup>63</sup> Prop. 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

<sup>64</sup> Skolverket (2022): *Insatser för fortsatta förberedelser av de framtida professionsprogrammen. Redovisning av regeringsuppdrag*.



väsentet. Statsbidraget riktar sig mot forsknings- och utvecklingsarbete som genererar direkt nytta och användbarhet i verksamheten och som bidrar till att stärka utbildningens vetenskapliga grund. Det kan exempelvis handla om att generera kunskap om barns och elevers utveckling och lärande samt hur detta kan utvecklas i olika undervisningspraktiker. Det kan också handla om att undersöka frågor som berör likvärdighet, demokrati och värdegrund.

*Kollegiala lärprocesser stärker lärares lärande och bidrar till att kunskapen når ända in i klassrummet eller verksamheten*

Satsningarna på praktisk forskning är viktiga, inte minst för uppbyggnaden av professionens kunskapsbas. Med förlängningen av försöksverksamheten med praktisk forskning (ULF), som övergång till en permanent verksamhet, kan den nå ut ännu bredare i skolväsendet. Samtidigt är det endast ett fåtal av Sveriges lärare som kan medverka i forskning. Samverkan med universitet och högskolor kräver också kapacitet hos såväl lärosätet som på skolverksamhetsnivå. Som utredningen berör på flera ställen i betänkandet är det i dag många huvudmän och skolor, inte minst små sådana, som saknar denna kapacitet, vilket bland annat är en erfarenhet från försöksverksamheten med praktisk forskning (ULF).<sup>65</sup>

Det är därför angeläget att det finns fler sätt att stärka utvecklingen av undervisningen. Kollegiala lärprocesser framstår här som en nyckel. Håkansson och Sundberg noterar att det har blivit alltmer uppenbart att uppbyggnaden av lärares individuella och kollektiva lärande och kapacitet är strategiskt viktig för skolor med ambitioner att stödja och förbättra elevers lärande.<sup>66</sup> Med tanke på detta är det positivt att Talis 2018 visar att de svenska högstadielärarnas samarbete har ökat.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Nationella samordningsgruppen för ULF (2022): *Slutredovisning av försöksverksamhet med praktisk forskning (ULF) 2017–2021. Rapport sammanställd av Nationella samordningsgruppen för ULF.*

<sup>66</sup> Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måloppfyllelse.*

<sup>67</sup> Skolverket (2014): *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9.* Rapport 408. Skolverket (2019): *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan.* Delrapport 1. Rapport 481.

Men det finns ingen direktlänk mellan det kollegiala lärandet och förändring av undervisningen. För att kollegialt lärande ska kunna påverka undervisningen krävs att det skapas en miljö som stödjer lärande genom förnyelse och experimenterande.<sup>68</sup>

*De nationella skolutvecklingsprogrammen samlar insatser för bland annat kollegialt lärande*

Flera av 2010-talets statliga skolsatsningar har fokus på det kollegiala lärandet, antingen genom kompetensutvecklingsinsatser eller genom att främja förutsättningarna för kollegialt lärande.

- Inom de nationella skolutvecklingsprogrammen finns en rad insatser för kollegialt lärande, exempelvis *Läslýftet* och *Matematiklyftet*, samt *Specialpedagogik för lärande*. Gemensamt för de ingående modulerna är att teori varvas med kollegial diskussion samt handfast provande i den egna undervisningspraktiken.
- *Leda kollegialt lärande* är en utbildning för lärare som ska leda grupper som arbetar med de kollegiala insatserna inom de nationella skolutvecklingsprogrammen.
- Med *statsbidragen för karriärsteg för lärare* kan utsedda förstelärare och lektorer bland annat medverka till att stödja lärare att förankra undervisningen i forskning och beprövad erfarenhet, till att skapa förutsättningar för lärare att gemensamt utveckla sin egen praktik och till att lärare tillsammans driver sin egen professionsutveckling.<sup>69</sup>

**Professionsprogrammet kan erbjuda befintliga satsningar och reformer den systematik som tidigare saknats**

En av de svagheter i det svenska skolväsendet som både OECD och 2015 års skolkommision identifierade var bristen på systematik i svenska lärares professionsutveckling och i de reformer som då sjö-

<sup>68</sup> Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och målfyllelse*.

<sup>69</sup> Skolverket: *Förstelärares uppdrag*. [www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/forstelarares-uppdrag](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/forstelarares-uppdrag) (hämtad 2022-05-16).

satts.<sup>70</sup> Båda ansåg att reformerna var bra, men att de införts var och en för sig, och skulle kunna ge större kraft om de hakade i varandra bättre.

Enligt lagrådsremissen om ett nationellt professionsprogram är regeringens avsikt att programmet ska erbjuda ett ramverk som ska bidra till att stärka rektors, lärares och förskollärares yrkesskicklighet. I skälen för förslagen uttalar regeringen att den anser att:

en formaliserad, gemensam och hållbar struktur för kompetensutveckling och meritering på ett konstruktivt sätt kan förväntas bidra till att både stärka attraktiviteten för skolans professioner samt lärarkårens undervisningsskicklighet och därmed bidra till att kvaliteten i hela skolväsendet höjs. Regeringen anser också, i linje med universitet, att den föreslagna strukturen kan antas skapa bättre förutsättningar för att skollagens krav på ett skolväsende förankrat på vetenskaplig grund kan uppfyllas.<sup>71</sup>

Utredningen instämmer med regeringen, och anser också att det föreslagna professionsprogrammet har potential att erbjuda befintliga satsningar och reformer den systematik som tidigare saknats. Tillsammans med skolmyndigheternas stöd för skolutveckling borde professionsprogrammet kunna bidra till att stärka såväl skolprofessionerna som undervisningens kvalitet och skolans vetenskapliga grund. Exempelvis borde programmet kunna samspela med myndigheternas stärkta regionala närvaro och kvalitetsdialogerna, och därmed bidra till förbättrad skolutveckling. I kommande avsnitt ger vi exempel på hur detta kan gestalta sig. När det gäller stärkt vetenskaplig grund kan vi se vinster med att låta insatser inom professionsprogrammets ramverk vila på Skolforskningsinstitutets forskningssamställningar, och på forskningsresultat från praktikinära forskning finansierad med medel som fördelats av institutet.

Med en statlig huvudman finns också möjligheten att samarbetet mellan skolan och andra statliga aktörer, såsom universitet och högskolor, underlättas, exempelvis i praktikinära forskning. Vi anser också att universitet och högskolor genom samverkan med den statliga huvudmannen och enskilda huvudmän kan få återkoppling som gäller studenternas lärande under lärarutbildningen. Med en helhetssyn på lärares lärande under hela lärarkarriären kanske vissa kunskaper och

<sup>70</sup> Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Dnr U2021/03373. OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: an OECD Perspective*. SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

<sup>71</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022, s. 27.

färdigheter kan få mer fokus under lärarutbildningen medan andra kräver mer lärarerfarenhet och bättre kan utvecklas inom professionsprogrammet?

Vidare anser vi att en förutsättning för att professionsprogrammet ska erbjuda den systematik som behövs är att det bygger in och förhåller sig till befintliga insatser för lärares professionsutveckling. Exempelvis föreslår regeringen i lagrådsremissen att karriärstegsreformen ska kopplas till det nationella meriteringssystemet. Det framgår också att insatser för kollegialt lärande kan komma att vara en del av den framtida strukturen för kompetensutveckling och ligga till grund för meritering (det är dock, som nämns ovan, Rådet för professioner i skolväsendet som har till uppgift att bistå Skolverket i arbetet med att ta fram innehållet i en nationell struktur för kompetensutveckling).<sup>72</sup>

Hur kan då denna systematiska professionsutveckling gestalta sig för enskilda lärare i framtiden?

*Professionsprogrammet kan utgöra en röd tråd mellan kompetensutveckling, meritering och utvecklingsarbete som når ända in i klassrummet eller verksamheten*

Utredningen föreställer sig att en lärares väg genom professionsprogrammet i framtiden skulle kunna se ut så här:

- En lärare deltar i insatser som kan komma att ingå i professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling, till exempel moduler för kollegialt lärande, eller en poänggivande kurs på ett universitet eller en högskola.
- Läraren använder deltagandet som grund för meritering inom professionsprogrammet (tillsammans med övriga krav för meritering).
- Läraren, som nu är meriterad på en av de kommande meriteringsnivåerna (som inte kräver examen på forskarnivå), kan utses till förstelärare.
- Som förstelärare handleder läraren sina kollegor i utvecklingen av undervisningen. Forskningssammanställningar från Skolforskningsinstitutet finns tillgängliga som underlag.

---

<sup>72</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

- Läraren utvecklar sig som handledare genom att gå den utbildning för att leda kollegialt lärande som den systemansvariga myndigheten erbjuder.

De lärare som deltagit i någon form av professionsutvecklande insats kommer att ha med sig såväl teoretiska som praktiska kunskaper till sin undervisningspraktik. Lika viktiga är processkunskaperna från själva utvecklingsarbetet, vilka kommer att kunna användas i handledning i skolutveckling, som mentor åt en nyexaminerad lärare, eller som vfu-handledare. Det är rentav tänkbart att stärkt kompetens och möjligheten till meritering kan bidra till att fler lärare i och med professionsprogrammet väljer att bli vfu-handledare, och att vfu-platserna därmed blir fler och mer kvalitativa. Professionsprogrammet kan då bidra till fler utbildade lärare på ett mer direkt sätt än enbart genom att stärka attraktionskraften i yrket.

På så sätt kan professionsprogrammet utgöra en röd tråd mellan kompetensutveckling, meritering och ett utvecklingsarbete som når ända in i klassrummet. Den enskilda lärarens yrkesskicklighet stärks, liksom lärargruppens och organisationens.

*Programmet kan också stärka den vetenskapliga grunden och professionens kunskapsbas*

I lagrådsremissen formulerar regeringen att professionsprogrammets föreslagna struktur kan antas skapa bättre förutsättningar för att skollagens krav på ett skolväsende förankrat på vetenskaplig grund kan uppfyllas. Vidare lyfter regeringen att ett nationellt och sammanhållet professionsprogram bland annat förväntas stärka evidensbaserad fortbildning, lärosätenas roll i professionsutvecklingen och samarbete mellan akademi och skola samt ha möjlighet att bidra till en förbättring av både skolans kvalitet och professionernas arbetsvillkor.<sup>73</sup>

Även utredningen anser att professionsprogrammet, genom den systematik det kan erbjuda, har potential att i samspel med forskningen bidra till att utöka professionens kunskapsbas, och dessutom till att utveckla undervisningen.

---

<sup>73</sup> Ibid.

Så här föreställer vi oss att en sådan väg genom professionsprogrammet skulle kunna se ut:

- En lärare studerar poänggivande högskolekurser som kan komma att ingå i professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling, och som kan komma att ge grundläggande eller särskild behörighet till forskarutbildning.
- Inom ramen för den högre utbildningens ordinarie verksamhet
  - ansöker läraren till forskarutbildning vid ett lärosäte och antas
  - bedriver läraren avhandlingsarbete i form av praktikhära forskning utifrån frågor läraren har med sig från sin undervisningserfarenhet
  - avlägger läraren examen med en avhandling som bidrar med kunskaper som utökar professionens kunskapsbas.
- Den nu forskarutbildade läraren ansöker om att meritera sig inom professionsprogrammet på den meriteringsnivå som förutsätter en examen på forskarnivå.
- Läraren, som nu är meriterad på den meriteringsnivå som förutsätter en examen på forskarnivå, kan utses till lektor.
- Som lektor leder läraren utveckling av undervisningen. Forsknings-sammanställningar från Skolforskningsinstitutet finns tillgängliga som underlag, till exempel för forskningscirklar.
- Läraren bedriver och leder också praktikhära forskning. Medel för forskning kan sökas från Skolforskningsinstitutet. Med hjälp av statsbidraget för praktikhära forskning och utveckling kan läraren få arbetstid avsatt för arbetet. Via verksamheten med praktikhära forskning (ULF) knyts skolan samman med universitet och i gemensamma projekt.

## **Staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskap och erfarenhet från olika typer av professionsutveckling bidrar till att utveckla undervisningen**

Syftet med det föreslagna professionsprogrammet är att utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och därigenom öka likvärdigheten i utbildningen för eleverna.<sup>74</sup> Som beskrivs ovan anser utredningen att professionsprogrammet dessutom har potential att utgöra den systematik som behövs för att knyta samman olika insatser för professionsutveckling. Det gäller både statliga insatser som initieras av regeringen, myndigheter eller Rådet för professioner i skolväsendet, och sådana som initieras i samverkan mellan universitet och högskolor och huvudmän. Exempelvis kan den praktikinrä forskning förväntas samspela med det nationella professionsprogrammet, även om själva forskningen inte formellt är en del av professionsprogrammet. Samspelet kan bland annat ske genom att lärare inom ramen för professionsprogrammet skaffar sig behörighet för forskarutbildning, och genom att forskningsresultat från den praktikinrä forskning bidrar till kompetensutvecklingsutbudet och i förlängningen till professionens kunskapsbas.

Men för att den kunskap och de erfarenheter som lärare utvecklar inom olika professionsutvecklande insatser ska komma eleven till del, måste de införlivas i skolpraktiken. Vi gör därför bedömningen att staten bör stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där dessa kunskaper och erfarenheter bidrar till att utveckla undervisningen. Staten bör därmed främja lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling så att fler lärare än i dag får möjlighet att delta antingen i praktikinrä forskning eller annan systematisk utveckling av undervisningen. Detta bör bland annat innebära högre krav på huvudmän, fortsatt stöd till försöksverksamheten med praktikinrä forskning (ULF) och att den systemansvariga myndigheten får i uppgift att stödja lärare i att utveckla och dokumentera den beprövade erfarenheten.

---

<sup>74</sup> Ibid.

*Högre krav bör ställas på huvudmän att medverka  
i undervisningsutvecklande forskning och utveckling samt vfu*

Lärarnas möjligheter att arbeta med undervisningsutvecklande forskning och utveckling är i dag i hög utsträckning en fråga om vilka förutsättningar som finns hos huvudmannen och den specifika skolan eller verksamheten. Det handlar om hur huvudmannen prioriterar resurserna, hur den organiserar och bemannar verksamheten samt hur den bedriver det systematiska kvalitetsarbetet. Även vid ett fullgånget förstatligande kommer huvudmannens roll att vara central.

Men för att undervisningsutvecklande forskning och utveckling ska komma till stånd kan huvudmän och skolor inte stå ensamma: samverkan med universitet och högskolor och med andra huvudmän är central. Som utredningen har beskrivit ovan är den nu förlängda försöksverksamheten med praktiktärl forskning (ULF) ett initiativ som bidrar till att underlätta denna samverkan. Vi gör bedömningen att regeringen bör fortsätta stöda denna verksamhet så att ännu fler lärare får möjlighet att medverka i praktiktärl forskning.

Det krävs också att huvudmännen tar sitt ansvar och medverkar i samverkan med såväl andra huvudmän som med universitet och högskolor. Det faktum att de offentliga skolorna, och verksamheterna inom komvux, vid ett fullgånget förstatligande kommer att ha en och samma huvudman, borde innebära att samverkan med statliga universitet och högskolor underlättas.

Mot bakgrund av detta gör vi bedömningen att högre krav bör ställas på huvudmän att medverka i samverkan om forskning och utveckling samt verksamhetsförlagd utbildning (vfu). Detta bör gälla både staten och de enskilda huvudmännen. Om kraven ska regleras som en skyldighet i skollagen bör det utredas.

Som nämns i kapitel 7 har statliga utredningar, forskare, och även regeringen, uttalat att det behövs mer forskning om komvux så att kvalitet och evidens kan säkerställas och utvecklas framgent. Vi instämmer i detta och gör bedömningen att alla aktörer som på något sätt ansvarar för, eller samverkar om, forskning och utveckling i skolan, bör uppmärksamma komvux i högre utsträckning än i dag.



*Den systemansvariga myndigheten bör stödja lärare i att utveckla och dokumentera den beprövade erfarenheten*

För att så många lärare som möjligt ska kunna dra nytta av de kunskaper som genereras i olika typer av systematisk utveckling av undervisningen, både sådan som sker med en vetenskaplig ansats och sådan som sker med syftet att utveckla den egna undervisningen, är det nödvändigt att kunskaperna formuleras och kommuniceras. I fallet med den praktiktäna forskningen sker detta i etablerade processer där resultat diskuteras i seminarier och konferenser och i många fall publiceras i vetenskapliga tidskrifter. Som nämnts ovan arbetar Skolforskningsinstitutet med att sammanställa och tillgängliggöra resultaten för skolans professionella. Även Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten har i uppgift att sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning (se vidare kapitel 16).

Men de kunskaper som genereras i grupper av lärare som i kollegialt arbete bedriver undervisningsutveckling som inte har vetenskapliga syften, utan som sker för att förbättra den egna undervisningen, stannar inte sällan hos de deltagande lärarna. Utredningen anser att även denna kunskap i högre utsträckning än i dag borde synliggöras, formuleras och spridas.

Vi bedömer därför att den systemansvariga myndigheten bör få till uppgift att möjliggöra att fler lärare får utveckla och dokumentera beprövad erfarenhet. För att erfarenhet ska kunna kallas beprövad krävs, enligt Skolverket

att undervisningen eller verksamheten problematiseras och prövas på ett strukturerat sätt. För att få syn på det som görs och vad det leder till ska arbetet dokumenteras i någon form. Dokumentationen gör också att arbetet kan diskuteras med andra och spridas vidare.<sup>75</sup>

Den systemansvariga myndigheten bör därför ge stöd för systematisk kollegial utveckling, utprovning av undervisningsmetoder och dokumentation av dessa.

Vilken erfarenhet som ska anses som beprövad är en fråga som myndigheten då kommer att behöva arbeta vidare med. I det arbetet kan det vara gynnsamt att ta del av erfarenheter från andra yrkesgrupper, inom och utanför skolan, när det gäller att bepröva erfarenhet. På Skolverkets webbplats finns tre rapporter om skolchefers be-

---

<sup>75</sup> Skolverket (2022): Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. [www.skolverket.se](https://www.skolverket.se) (hämtad 2022-08-12).

prövade erfarenhet, som mynnar ur en pilotverksamhet som myndigheten genomfört tillsammans med sina skolchefsnätverk.<sup>76</sup> Liknande pilotverksamheter skulle kunna generera ny kunskap utifrån lärares erfarenheter. Det skulle också kunna vara värdefullt att ta del av erfarenheter från yrkesgrupper utanför skolan, till exempel från hälso- och sjukvårdsområdet, när det gäller att bepröva erfarenhet.

För att stödet för systematisk kollegial utveckling, utprövning av undervisningsmetoder och dokumentation av dessa ska bli verkningsfullt bör det byggas in i professionsprogrammet. Det kan till exempel handla om att befintliga kollegiala insatser, såsom Läslyftet, vidareutvecklas, om myndigheten och Rådet för professioner i skolväsendet bedömer att de ska ingå i den nationella strukturen för kompetensutveckling. Vidare kan det handla om att myndigheten inom ramen för det kommande meriteringssystemet ger stöd för att formulera och dokumentera den beprövande erfarenheten. På så vis kan den dokumenterade utvecklade beprövade erfarenheten både bidra till lärarens meritering inom professionsprogrammet och vara användbar för andra än de individer som genomfört det aktuella undervisningsutvecklande arbetet.

För att den utvecklade och dokumenterade beprövade erfarenheten ska nå ut brett och komma många lärare (och elever) till del anser vi att den systemansvariga myndigheten också bör främja lärares möjligheter att sprida erfarenheten. Myndigheten skulle exempelvis i kvalitetsdialogerna kunna förmedla kontakt mellan huvudmän och lärosäten, och mellan olika skolor, som i sin tur kan skapa mötesplatser där lärare delar sina resultat med andra lärare. Spridning skulle också kunna ske i myndighetens ordinarie spridning av forskning och kunskap, och i utvecklingen av fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser.

*Den systemansvariga myndigheten bör särskilt fokusera på huvudmän, skolenheter och verksamheter med svaga förutsättningar för ett systematiskt undervisningsutvecklande arbete*

Möjligheterna för huvudmän, skolor och verksamheter att bedriva ett systematiskt undervisningsutvecklande arbete handlar inte bara om organisation och prioriteringar i verksamheten. Som utredningen visar

---

<sup>76</sup> Ibid.

på olika ställen i betänkandet, har huvudmän, skolor och verksamheter i dagens system också varierande kapacitet och förutsättningar. Vissa huvudmän, exempelvis i storstäder, har egna verksamheter för forskning och utveckling, medan andra inte har förutsättningar för det. Ett hinder kan vara att huvudmannen är liten och därmed saknar kapacitet. Ett annat hinder kan vara ett geografiskt läge som gör det svårt att rekrytera skickliga lärare som kan bidra i skolutvecklingen. Brist på behöriga lärare gör det också svårt för huvudmän och rektorer att avvara dessa från undervisningen. Dessutom kan långa avstånd från lärosäten försvåra samverkan om praktisknära forskning och rekrytering av forskarutbildade lärare.

Vid ett fullgånget förstatligande av skolan kommer alla offentliga skolor, och verksamheter inom komvux, att ha en och samma huvudman. Samtidigt kommer huvudmän, skolenheter och verksamheter i glesbygd sannolikt även då att ha sämre förutsättningar för forskning och utveckling än i storstadsområden. Många enskilda huvudmän kommer också fortfarande att vara små och kan bestå av en enda skola. Att åstadkomma systematisk utveckling av undervisningen kan då vara en utmaning.

För att jämna ut förutsättningarna gör vi bedömningen att den systemansvariga myndigheten i sitt stöd och sina främjande insatser för det systematiska undervisningsutvecklande arbetet särskilt bör fokusera på huvudmän, skolenheter och verksamheter med svaga förutsättningar, exempelvis i glesbygd.

Som nämns ovan är medverkan i olika typer av samverkan central för att huvudmän ska få till stånd forskning och utveckling. Genom samverkan med andra huvudmän kan också skolor, verksamheter och huvudmän som i den egna verksamheten saknar kompetens för forskning och utveckling ändå få tillgång till sådan kompetens. Den systemansvariga myndigheten kan här spela en viktig roll i att sammanföra skolenheter, verksamheter och huvudmän med varandra.

### 14.1.3 Staten bör säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa inom komvux

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör staten säkerställa att lärare inom kommunal vuxenutbildning (komvux) har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna, enligt komvux särskilda förutsättningar. Behov finns både av stärkt generell didaktisk kompetens avseende komvux och vuxnas lärande, och av specialiserad didaktisk kompetens på området.

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

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

I kapitel 2 och 7 klargör utredningen att förutsättningarna för undervisning inom komvux på flera sätt skiljer sig från skolformer som riktar sig till barn och unga. Komvux särskilda förutsättningar ger, enligt flera utredningar och myndighetsrapporter, konsekvenser för undervisningen som borde avspeglas i kompetensutvecklingsutbudet.<sup>77</sup>

Ändå kommer Komvuxutredningen fram till att det i dag finns ett ouppfyllt kompetensbehov inom komvux, särskilt som kunskapsbildningen om komvux är otillräcklig, och lärarutbildningarna i låg utsträckning förbereder blivande lärare för undervisning inom skolformen. Även andra utredningar och myndigheter pekar på behovet av kompetensutveckling. Men endast en liten del av den statliga kompetensutveckling som erbjuds lärare inom komvux utgår från skolformens särskilda förutsättningar. I stället är lärarna i hög utsträckning hänvisade till generell kompetensutveckling för alla lärare.<sup>78</sup>

Vissa huvudmän tar fram och genomför egen kompetensutveckling för lärare inom komvux. Som vi har nämnt på många ställen i betänkandet skiljer sig dock kapaciteten mellan olika huvudmän. Skolinspektionen har också visat att det är ovanligt att huvudmannen be-

<sup>77</sup> Skolinspektionen (2022): *Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning*. SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. SOU 2020:66. *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>78</sup> Ibid.

driver ett strategiskt kompetensutvecklingsarbete utifrån komvux behov.<sup>79</sup> Lärarna inom komvux är därför i många fall även hos huvudmännen hänvisade till generella satsningar för alla lärare.

Mot bakgrund av dessa förhållanden anser utredningen att det i dagens system finns risk för att det ouppfyllda kompetensbehovet medför likvärdhetsproblem, det vill säga att kvaliteten i undervisningen skiljer sig mellan olika huvudmän.

Vid ett fullgånget förstatligande av skolan kommer staten att vara huvudman för komvux. För att ge förutsättningar för stärkt kvalitet och högre likvärdighet inom skolformen bedömer utredningen att staten bör säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna inom komvux, enligt skolformens särskilda förutsättningar. Behov finns både av stärkt generell didaktisk kompetens avseende komvux och vuxnas lärande, och av specialiserad didaktisk kompetens på området.

*Alla studenter på yrkes- och ämneslärarutbildningen bör få kunskaper för att undervisa inom komvux*

När det gäller generell kompetensförstärkning avseende komvux och vuxnas lärande gör utredningen bedömningen att universitet och högskolor med examenstillstånd för ämnes- och yrkeslärarutbildningar bör se till att dessa utbildningar förbereder alla studenter för att undervisa inom komvux. Enligt en rapport från Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har komvux och vuxnas lärande en undanskymd plats på både ämnes- och yrkeslärarutbildningen. Bristerna gäller såväl innehållet i den utbildningsvetenskapliga kärnan som den verksamhetsförlagda utbildningen och de ämnesinriktade studierna.<sup>80</sup> Ändå har dessa två utbildningar enligt respektive examensordning i uppdrag att ge studenterna ”sådan kunskap och förmåga som krävs för att självständigt arbeta som yrkes- eller ämneslärare i den verksamhet som utbildningen avser”.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Skolinspektionen (2022): *Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.*

<sup>80</sup> Universitetskanslersämbetet (2021): *Hur förbereder lärarutbildningarna för arbete i den kommunala vuxenutbildningen?* Redovisning av ett regeringsuppdrag.

<sup>81</sup> Högskoleförordningen (1993:100), bilaga 2, examensordningen för ämneslärarexamen respektive yrkeslärarexamen.

Vi anser att det är angeläget att alla studenter på ämneslärar- och yrkeslärarutbildningarna får kunskaper för att kunna undervisa inom komvux. Som kommer att framgå senare i avsnittet anser vi att det finns behov av möjligheter för examinerade ämnes- och yrkeslärare att bygga på sin examen med en specialisering för undervisning inom komvux. Men även lärare som inte väljer att specialisera sig för komvux kan under kortare eller längre perioder komma att undervisa inom skolformen. Sådana tillfällen uppstod exempelvis i mitten av 2010-talet, då rekryteringsbehovet inom sfi var mycket stort till följd av flyktinginvandringen. Nu, i början av 2020-talet, talar många om kompetensförsörjningen till industrin som en stor utmaning, och gymnasial yrkesutbildning inom komvux lyfts fram som en lösning. Samtidigt pekar Skolverkets prognos över framtida lärarbehov ut yrkeslärare som en av de lärarkategorier där bristen på behöriga lärare kommer att vara störst fram till 2035.<sup>82</sup>

För att komvux ska kunna uppfylla dessa högt ställda förväntningar krävs att där finns lärare med kompetens för att undervisa vuxna. Behovet av kunniga lärare inom komvux handlar därmed inte bara om kompetensförsörjningen till skolan, utan lika mycket om kompetensförsörjningen till arbetslivet.

*Den systemansvariga myndigheten bör se till att det finns kompetensutvecklingsinsatser som är relevanta för lärare inom komvux*

Det är alltså angeläget att alla ämnes- och yrkeslärare under sin lärarutbildning får kunskaper som förbereder dem för att undervisa inom komvux. Men, mot bakgrund av att många ämnes- och yrkeslärare som redan har examinerats inte har förberetts för undervisning inom komvux, behöver verksamma lärare inom komvux få kompetensutveckling. Som framgår av kapitel 7 erbjuder Skolverket på sin lärportal viss kompetensutveckling som särskilt tagits fram för komvux. Ett exempel är modulen Grundläggande litteracitet för vuxna, ett annat kursen Flexibla studieformer inom kommunal vuxenutbildning.<sup>83</sup> Utbudet av kompetensutveckling som är relevant utifrån kom-

<sup>82</sup> Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

<sup>83</sup> Skolverket (2022): Lärportalen. Alla moduler.

<https://larportalen.skolverket.se/#/moduler/alla/alla/alla> (hämtad 2022-09-02).

vux särskilda förutsättningar är dock begränsat, vilket både Komvux-utredningen och KLIVA-utredningen påtalat.<sup>84</sup>

Utredningen gör i avsnitt 14.1.1 bedömningen att den systemansvariga myndigheten, vid ett fullgånget förstatligande, bör få till uppgift att säkerställa att det finns ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet för lärares och rektorers professionsutveckling. Vi bedömer vidare att den systemansvariga myndigheten i detta arbete bör säkerställa att kompetensutvecklingsutbudet innehåller insatser som är relevanta för lärare inom komvux, enligt de didaktiska krav som skolformen ställer. Om rådet för professioner i skolväsendet och den systemansvariga myndigheten anser det som relevant kan dessa gärna ingå i professionsprogrammets utbud och vara meriterande. Enligt lagrådsremissen med förslag om ett nationellt professionsprogram kan vissa lärargrupper ha specifika behov av yrkesutvecklande kompetensutveckling, exempelvis lärare i yrkesämnen.<sup>85</sup> Vi anser att lärare inom komvux, både yrkeslärare och ämneslärare, är en sådan grupp. Om insatserna dessutom är allmänt sökbara, och ingår i ett öppet utbud, skulle de även kunna vara tillgängliga för yrkeskunliga personer inom arbetslivet som undervisar inom yrkeshögskolan.

Det vore också bra om genomgångna kompetensutvecklingsinsatser kan tillgodoses inom en möjlig framtida specialisering för undervisning inom komvux som vi beskriver i nästa avsnitt.

*Det finns behov av möjligheter för examinerade lärare att bygga på sin examen med specialisering för undervisning inom komvux*

Ovan talar vi om en generell förstärkning av komvuxspecifik kompetens inom lärarutbildning och kompetensutveckling. Men för att åtgärda det ouppfyllda kompetensbehovet inom komvux anser utredningen att det också krävs en kraftfullare didaktisk förstärkning. Det behövs lärare med specialistkunskaper om undervisning inom komvux som kan stötta verksamheterna didaktiskt på både kort och lång sikt, och som kan bidra till att den eftersatta utvecklingen av undervisningen inom komvux tar fart. Utredningen anser därför att det finns

<sup>84</sup> SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. SOU 2020:66. *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

<sup>85</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

behov av möjligheter för examinerade lärare att bygga på sin examen med utbildning som ger specialisering för undervisning inom komvux.

Regeringen kan därför överväga att ge några lärosäten i uppdrag att ta fram och genomföra en försöksverksamhet där examinerade lärare kan bygga på sin examen med en utbildning som innebär specialisering för undervisning inom komvux. Syftet med försöksverksamheten skulle vara att dels säkerställa lärarkompetensen inom komvux, dels stimulera universitet och högskolor att erbjuda kurser om vuxnas lärande både inom och utanför lärarutbildningarna. Om regeringen väljer att gå vidare med detta behöver försöksverksamheten finansieras. Över tid är det dock, enligt utredningen, rimligt att verksamheten finansieras inom ramen för högskolors och universitets ordinarie anslag.

Utbildningen skulle, liksom speciallärarutbildningen, kunna finnas tillgänglig inom det kommande professionsprogrammets struktur för kompetensutveckling, om den systemansvariga myndigheten och Rådet för professioner i skolväsendet anser att det är lämpligt.

Om specialiseringen dessutom skulle ligga till grund för meritering inom professionsprogrammet skulle meriterade lärare med specialisering för undervisning inom komvux kunna utnämnas till förstelärare med uppdrag att exempelvis leda kollegialt lärande, vara mentorer för nya lärare och handleda vfu-studenter. Vissa sådana lärare kanske väljer att gå vidare till att bedriva praktisk forskning, och kan då bidra till att utveckla den i dag knappa kunskapsbildningen om komvux som bland annat Komvuxutredningen påtalar.

Möjligheten till specialisering skulle därmed kunna utgöra ett kraftfullt bidrag till att åtgärda det ouppfyllda kompetensbehovet inom komvux, både i verksamheterna och inom lärarutbildningen. På sikt skulle en sådan satsning även kunna bidra till att bygga ut professionens kunskapsbas, och till att göra det mer attraktivt att bli lärare inom komvux.

Vi anser att en framtida utbildning som leder till specialisering för undervisning inom komvux, liksom speciallärarutbildningen, borde kräva en lärarexamen eller motsvarande för behörighet. Omfattning, former och innehåll för denna utbildning kan utredas vidare.



#### 14.1.4 En statlig myndighet bör få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör staten, inom ramen för sitt systemansvar, öka sitt ansvarstagande för kompetensförsörjningen till skolan.

En statlig myndighet bör därför få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. Det bör vara den systemansvariga myndigheten som får detta ansvar. I ansvaret bör ingå att ha överblick över skolans kompetensbehov, samverka med relevanta aktörer och stödja skolans huvudmän i den strategiska kompetensförsörjningen.

Myndigheten bör

- ansvara för prognoser över behovet av lärare och förskollärare och bredda dessa till att också innefatta analyser av skolans kompetensbehov utöver lärare. Vidare bör den systemansvariga myndigheten klarlägga vilka yrkesroller som behövs i skolor och i verksamheter inom kommunal vuxenutbildning (komvux) utöver lärare och skolledare, vilka kompetenskrav som bör ställas på dem samt om krav på kvalifikationer i form av viss utbildning bör ställas för dessa yrkesroller.
- samverka med andra relevanta myndigheter och aktörer, till exempel universitet och högskolor, om kompetensförsörjningen till skolan samt samla, sammanställa och tillgängliggöra information från dessa aktörer.
- stödja skolans huvudmän i arbetet med strategisk kompetensförsörjning, i synnerhet i perioder då elevantalen fluktuerar. Stödet bör särskilt fokusera på områden där huvudmän, skolenheter och verksamheter har svåra förutsättningar för rekrytering, exempelvis utsatta områden och glesbygd.
- genomföra insatser för lång- och kortsiktig kompetensförsörjning till skolan samt ta fram förslag till insatser för kompetensförsörjningen till skolan på nationell och regional nivå. Insatser för att öka läraryrkets attraktionskraft bör utgå från prognoserna över behovet av lärare och förskollärare, och omfatta skolformer, ämnen och lärarkategorier där brist beräknas uppstå.

Som framgår av kapitel 2 och 7 är kompetensförsörjningsfrågan en stor utmaning för skolväsendet både på kort och lång sikt. Även om elevantalen nu minskar väntas fortsatt brist på lärare.

Till stor del handlar kompetensförsörjningsfrågan om att säkerställa att det finns tillräckligt många legitimerade och behöriga lärare i skolor, och i verksamheter inom komvux, och att det finns rektorer som kan leda verksamheten. Detta arbete syftar både till utbildning av hög kvalitet, och till ökad likvärdighet. Enligt Skolverket är det tydligt att det finns skillnader i elevers tillgång till utbildade lärare, vilket påverkar likvärdigheten och förutsättningarna för undervisning av god kvalitet. Skillnaderna är tydligt kopplade till var i landet eleverna går i skolan, och till föräldrarnas utbildningsbakgrund.<sup>86</sup>

Men kompetensförsörjningsfrågan handlar inte bara om att rekrytera fler till läraryrket, eller hur huvudmän kan rekrytera fler till de egna skolorna – lika viktigt är att värna de verksamma lärarnas tid. Särskilt vid lärarbrist är det angeläget att de behöriga lärare som finns används till sådana uppgifter som verkligen kräver en utbildad lärare. Arbetstiden får inte bindas upp av sådant som tar tid från undervisningsprocessen, till exempel onödig dokumentation, administration som skulle kunna minskas med mer effektiva it-verktyg, eller uppgifter som andra yrkesgrupper kan utföra.

Under senare år har också annan pedagogisk personal, i form av exempelvis lärarassistenter och yrkesgrupper med beteendevetenskaplig kompetens, ökat i skolorna. Den huvudsakliga anledningen är sannolikt att lärarna behöver avlastning. Men annan pedagogisk personal kan också *tillföra* kompetens till skolorna.

Vidare ingår också yrkesgrupper med annan kompetens än pedagogisk i skolans personal, och utredningen konstaterar att det råder brist även på andra yrkesgrupper, exempelvis elevhälsopersonal samt studie- och yrkesvägledare.

Vi har därför ett brett anslag i kompetensförsörjningsfrågan. I stället för att begränsa oss till läraryrket lämnar vi bedömningar som gäller *kompetensförsörjningen till skolan*.

---

<sup>86</sup> Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1.

## Ansvaret för kompetensförsörjningen till skolan är fördelat på många aktörer

För att säkerställa kompetensförsörjningen till skolan måste alla aktörer med ansvar för skolan samlas runt frågan. I dag har ingen myndighet ett övergripande ansvar. I stället är det fördelat på många aktörer. Inte heller finns det någon etablerad branschkonstellation som hanterar kompetensförsörjningsfrågorna på skolans område, något som finns i näringslivet och i andra delar av offentlig sektor, exempelvis inom vård och omsorg.

Kompetensförsörjningsarbetet måste ske på både kort och lång sikt. Det långsiktiga arbetet utgörs till stor del av lärarutbildning, vilket redan i dag är ett statligt ansvar. Men för att verksamheten ska kunna bedrivas i skolor, och i verksamheter inom komvux, är även det kortsiktiga kompetensförsörjningsarbetet, som i dagens system till stor del bedrivs av huvudmän och enskilda utbildningsanordnare, av stor vikt.

Här beskriver vi olika aktörers roller i kompetensförsörjningen, utifrån hur det ser ut i dag.

*I kompetensförsörjningen "här och nu" är huvudmännen och de enskilda utbildningsanordnarna nyckelaktörer*

På kort sikt handlar kompetensförsörjningen till skolan om att bemanna skolor och verksamheter inom komvux med rätt kompetens, och att se till att arbetsmiljön och förutsättningarna för arbetet är så goda att de professionella stannar i sina tjänster och i yrkena. Vid ett fullgånget förstatligande kommer detta ansvar att vara den statliga huvudmannens samt de enskilda huvudmännens respektive utbildningsanordnarnas.

Skollagen ställer krav på att endast legitimerade och behöriga lärare ska bedriva undervisning, och att rektorer ska ha pedagogisk insikt från både utbildning och erfarenhet. Att bemanna skolor, och verksamheter inom komvux, är minst sagt en stor utmaning när elevantalen ökar och det saknas behöriga lärare. Undervisningen kan inte ställas in bara för att det är lärarbrist. I motsatt läge, när elevantalen i stället minskar, riskerar huvudmännen att stå med överkapacitet.

I dag är de vanligaste insatserna huvudmän och rektorer gör på lärarförsörjningsområdet olika rekryteringsaktiviteter och satsningar

på behörighetsgivande utbildning. Av Skolinspektionens kartläggning från 2015 av huvudmäns och skolledares arbete med att säkra tillgången till behöriga lärare och förskollärare för undervisningen, framgår att huvudmän och rektorer många gånger har ett ostrukturerat tillvägagångssätt vad gäller att tillgodose nuvarande och förutse framtida rekryterings- och kompetensutvecklingsbehov. Endast hälften av huvudmännen som besvarat Skolinspektionens enkät uppger att de har någon form av central samordning av kompetensutvecklingsinsatser.<sup>87</sup>

Det finns förstås också huvudmän och rektorer som bedriver ett strukturerat och strategiskt arbete med kompetensförsörjning, många gånger i samverkan med universitet och högskolor. Ett exempel från senare år är initiativ till arbetsintegrerad lärarutbildning, där lärarstudenter anställs i skolor på deltid och kombinerar arbetet som lärare med lärarutbildning. Arbetsintegrerad lärarutbildning fanns 2022 på ett tiotal orter.<sup>88</sup>

Utredningen kan också konstatera att kompetensförsörjningsutmaningen synliggör de skilda förutsättningar och den varierande kapacitet som råder hos dagens huvudmän och anordnare. Som vi tidigare nämnt slår lärarbristen hårdare mot huvudmän och skolor som har svårt att rekrytera lärare, nämligen skolor på landsbygden och skolor med en mindre gynnsam elevsammansättning. Dessutom är det ovanligt att huvudmän har ett väl fungerande arbete med att stärka lärarresurser och stimulera rekrytering i skolor med utmaningar.

### *Skolverket stödjer huvudmännen i det strategiska kompetensförsörjningsarbetet*

I dag erbjuder staten genom Skolverket stöd till huvudmännen i deras arbete med att hantera läraryförsörjningen. Skolverket ska vidare bidra till att alla som är verksamma som lärare och förskollärare har goda förutsättningar att utföra sitt arbete.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Skolinspektionen (2015): *Kompetensförsörjningen – en nyckelfråga för skola och Förskola*. Dnr 402–2014:4207.

<sup>88</sup> Lärarutbildning.nu (2022): *Arbetsintegrerad lärarutbildning*. <https://lararutbildning.nu/aiu/> (hämtad 2022-05-16).

<sup>89</sup> Förordningen med instruktion för Statens skolverk.

Inom ramen för detta uppdrag har Skolverket tagit fram flera stöd för huvudmännen.<sup>90</sup> Koll på kompetens heter ett självvärderingsverktyg som är avsett att främja och underlätta huvudmäns och rektorers arbete med kompetensförsörjning.<sup>91</sup> Andra exempel är ett stödmaterial för introduktion av obehöriga lärare och förskollärare<sup>92</sup> samt en vägledning för inventering av lärares avlastningsbehov.<sup>93</sup>

Skolverket ansvarar också för insatser för fortbildning och vidareutbildning som en huvudman kan använda för att utveckla befintlig personal. Genom behörighetsgivande utbildning inom Lärarlyftet kan en lärare utbilda sig för att bli behörig i ett till ämne, eller vidareutbilda sig till speciallärare.<sup>94</sup>

Vidare hanterar Skolverket statsbidrag som kan användas för att stärka kompetensen på skolor, och inom komvux. Exempelvis kan statsbidrag för fortbildning underlätta medan läraren skaffar sig behörighet i ett till ämne inom Lärarlyftet.<sup>95</sup> I vissa fall ersätter statsbidragen en del av kostnaderna för vikarier. Ett annat exempel på statsbidrag som kan underlätta kompetensförsörjningen är olika bidrag som kan användas för personalförstärkning. Dit hör statsbidraget för lärarassistenter samt statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.<sup>96</sup> Även statsbidraget för karriärsteg är tänkt att bidra till huvudmännens möjligheter att rekrytera lärare till skolor med särskilt svåra förutsättningar.<sup>97</sup>

<sup>90</sup> Skolverket (2021): *Strategisk kompetensförsörjning*. [www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/strategisk-kompetensforsorjning](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/strategisk-kompetensforsorjning) (hämtad 2022-05-16). Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020): *Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet*. U2020/00734/S.

<sup>91</sup> Skolverket (2021): *Koll på kompetens*. [www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-kompetens](http://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/koll-pa-kompetens) (hämtad 2022-05-16).

<sup>92</sup> Skolverket (2021): *Stödmaterial för introduktion av obehöriga lärare och förskollärare*. [www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/stodmaterial-for-introduktion-av-obeoriga-larare-och-forskollarare](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/stodmaterial-for-introduktion-av-obeoriga-larare-och-forskollarare) (hämtad 2022-05-16).

<sup>93</sup> Skolverket (2022): *Avlasta lärare med lärarassistenter och andra kompetenser*. [www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/avlasta-larare-med-lararassistenter-och-andra-kompletterande-kompetenser](http://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/avlasta-larare-med-lararassistenter-och-andra-kompletterande-kompetenser) (hämtad 2022-05-16).

<sup>94</sup> Skolverket (2022): *Lärarlyftets kurser och utbildningar*. [www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/lararlyftets-kurser-och-utbildningar/#h-Lararlyftet-behorighetsgivandekurserforlarare](http://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/lararlyftets-kurser-och-utbildningar/#h-Lararlyftet-behorighetsgivandekurserforlarare) (hämtad 2022-05-16).

<sup>95</sup> Förordningen om statsbidrag för fortbildning av lärare. Förordningen om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser. Förordningen om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

<sup>96</sup> Förordningen (2019:551) om statsbidrag för anställning av lärarassistenter. Förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

<sup>97</sup> Förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

*Universitet och högskolor samt andra statliga myndigheter har viktiga roller för den långsiktiga kompetensförsörjningen till skolan*

Kompetensförsörjningen till skolan på längre sikt handlar till stor del om att säkerställa återväxten av nya lärare. När elevantalen väntas öka gäller det att tillräckligt många utbildar sig till lärare.

Lärarytelse är ett statligt ansvar, och universitet och högskolor har förstås nyckelroller. Regering och riksdag anger övergripande mål för verksamheten, medan lärosätena har stor frihet när det gäller hur målen nås. Dimensionering av utbildningsplatser styrs i grunden av lärosätena själva, men regeringens resurstilldelning anger förutsättningar. Under senare år har regeringen satsat på utbyggnad av den högre utbildningen.<sup>98</sup> Till stor del har denna varit inriktad mot bristyrken varav ett är läraryrkena. I kapitel 7 beskriver utredningen att denna utbyggnad inte gett den önskade ökningen av antalet lärarutbildade, mycket på grund av det nuvarande låga söktrycket till lärarytelse.

Regeringen har också under senare år gett universitet och högskolor uppdrag med syftet att öka inflödet till lärarytelse. Bland dessa kan nämnas ett uppdrag om att skapa fler vägar in i läraryrket.<sup>99</sup> Fler vägar in är ett nationellt projekt som ska skapa fler alternativ för den som vill bli förskollärare eller lärare. Inom projektet finns kortare kurser med flexibla upplägg som ska kunna tillgodoräknas i ett förskollärar- eller lärarytelseprogram.<sup>100</sup> Lärosäten har också fått särskilda medel för att bedriva arbetsintegrerad lärarytelse, det upplägg där personer arbetar i en skola och parallellt studerar på en lärarytelse som beskrivs ovan.<sup>101</sup>

För personer som redan har en högskoleutbildning och väljer att ställa om till lärare med hjälp av exempelvis en kompletterande lärarytelse (KPU), är finansieringen viktig. Utredningen anser att omställningsstudiestödet, som beskrivits tidigare i kapitlet, är ett lika viktigt instrument för nyrekryteringen till läraryrket som för fort- och vidareutbildning av verksamma. Framöver blir det viktigt att följa

<sup>98</sup> SOU 2019:6 *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*.

<sup>99</sup> Utbildningsdepartementet (2018): *Uppdrag om att skapa fler vägar in i läraryrket*.

Dnr U2018/03202/UH.

<sup>100</sup> Stockholms universitet (2022): *Fler vägar in i läraryrket*.

[www.su.se/utbildning/1%C3%A4rarytelse/vidareutbildning/1%C3%A4raryrket-1.544552](http://www.su.se/utbildning/1%C3%A4rarytelse/vidareutbildning/1%C3%A4raryrket-1.544552) (hämtad 2022-05-16).

<sup>101</sup> Utbildningsdepartementet (2019): *Satser för fler lärare och ökad tillgång till utbildning i hela landet*. [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/satser-for-fler-larare-och-okad-tillgang-till-utbildning-i-hela-landet/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/satser-for-fler-larare-och-okad-tillgang-till-utbildning-i-hela-landet/) (hämtad 2022-05-16).

omställningsstudiestödet och hur väl det fungerar för att underlätta för personer som vill bli lärare. Såväl den systemansvariga myndigheten som CSN kommer att ha nyckelroller i detta.

På universitet och högskolor sker också en hel del fort- och vidareutbildning för skolans redan verksamma personal. Vissa utbildningar upphandlas av Skolverket, till exempel Lärarlyftet och Rektorsprogrammet, medan andra helt sker i lärosätenas egen regi.

För inflödet till lärarutbildningarna har Universitets- och högskolerådet (UHR) en viktig roll. UHR ska, enligt sin instruktion, informera om högskoleutbildning i syfte att enskilda individer ska kunna göra välvägdade val.<sup>102</sup> Ett konkret exempel på UHR:s arbete med lärarutbildningarna är Lärarutbildningsguiden, som informerar om olika vägar till läraryrket på myndighetens webbplats Studera.nu.

Även Skolverket har i uppdrag att informera om vägar in i lärar- och förskolläraryrkena, och ska dessutom genomföra insatser för att attrahera fler till dessa yrken. Vidare ska Skolverket göra prognoser om skolans och förskolans behov av legitimerade och behöriga lärare och förskollärare. Prognoserna är ett viktigt instrument för olika aktörers arbete med kompetensförsörjningen till skolan.

### *Yrkeshögskolan och folkhögskolan står för kompetensförsörjningen av yrkesgrupper som kan avlasta lärare*

När det saknas behöriga lärare kan annan pedagogisk personal avlasta lärare genom att utföra sådana uppgifter som inte kräver en lärare. Dessa yrkeskategorier kan förstås inte ersätta lärare, men kan tillföra annan kompetens som skolan behöver. Skolverket har visat att andra än lärare, i enlighet med skolförfattningarna, kan utföra uppgifter inom en rad områden. Dit hör till exempel områdena trygghet och studiero, praktiskt arbete i anslutning till undervisningen samt mentorskap. Skolverket benämner dessa yrkeskategorier *kompletterande kompetenser*.<sup>103</sup>

Under senare år har Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) noterat ett ökat intresse för att bedriva utbildningar med anknytning

<sup>102</sup> Förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

<sup>103</sup> Skolverket (2020): *Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare*. Dnr U2019/02106/GV.

till skolområdet inom yrkeshögskolan.<sup>104</sup> MYH ska, enligt sin instruktion, analysera arbetsmarknadens behov av utbildningar inom yrkeshögskolan och främja utvecklingen av utbildningarna inom yrkeshögskolan.<sup>105</sup> År 2018 publicerade MYH en kartläggning av yrkeshögskoleutbildningar som svarar mot behov av specialistkompetens inom välfärdssektorn eller mot behov av kompetens för arbete som bidrar till att avlasta yrkesgrupper inom välfärdssektorn. Myndigheten drar slutsatsen att flera yrkesroller på välfärdsområdet, bland annat inom skolan, är lämpade att kompetensförsörjas med yrkeshögskoleutbildningar med nationellt likvärdigt innehåll.<sup>106</sup>

Vidare pekar MYH på att flera nya yrkesroller just nu växer fram på skolområdet. Till stor del syftar dessa till att komplettera och avlasta lärarna. Ännu finns inga fastlagda kompetenskrav för dessa yrkeskategorier, utan utbildningar växer fram ”organiskt” inom både yrkeshögskolan och folkhögskolan. Yrkeskategorier som nämns i MYH:s rapport är lärarassistent och studiehandledare på modersmålet. Liknande yrkeskategorier utbildas inom folkhögskolan, där också elevassistentutbildningar är vanliga.

För vägen framåt är det, enligt MYH, viktigt att aktörer i det aktuella yrkeslivet kommer överens om yrkesrollernas innehåll och ansvar samt relevanta utbildningsmål. MYH drar slutsatsen att det behövs en gemensam struktur för yrkesroller eller yrkesbenämningar samt en samlad bild av kvalifikationskrav.<sup>107</sup>

### En statlig myndighet bör få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan

Ansaret för kompetensförsörjningen till skolan är i dag alltså fördelat på många aktörer, där var och en har sin roll. Under de senaste åren har en rad angelägna insatser gjorts såväl för att utbilda fler nya lärare som för att avlasta, vidareutbilda och behålla verksamma lärare. Inte minst gör huvudmännen viktiga insatser för att hantera rekryteringsutmaningen här och nu, i de verksamheter de ansvarar för.

<sup>104</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (2018): *Kartläggning av förekomst av yrkeshögskoleutbildningar som svarar mot behov av specialistkompetens inom välfärdssektorn eller mot behov av kompetens för arbete som bidrar till att avlasta andra yrkesgrupper inom välfärdssektorn m.m.*

<sup>105</sup> Förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.

<sup>106</sup> Myndigheten för yrkeshögskolan (2018): *Kartläggning av förekomst av yrkeshögskoleutbildningar som svarar mot behov av specialistkompetens inom välfärdssektorn eller mot behov av kompetens för arbete som bidrar till att avlasta andra yrkesgrupper inom välfärdssektorn m.m.*

<sup>107</sup> Ibid.



Men dagens huvudmän har som sagt varierande kapacitet och förutsättningar för att rekrytera behöriga lärare. Huvudmännens möjligheter är också avhängiga de statliga insatserna för den långsiktiga kompetensförsörjningen till skolan. Att en huvudman eller enskild utbildningsanordnare lockar till sig en behörig lärare från en annan huvudman eller anordnare ger inte fler behöriga lärare på totalen. Utredningen bedömer därför att staten vid ett fullgånget förstatligande behöver ta ett sammanhållet ansvar för kompetensförsörjningen till skolan.

När det gäller en långsiktig kompetensförsörjning som möter skolans behov pågår mycket viktigt arbete att bygga vidare på. Lärosätenas arbete med lärarutbildningarna och UHR:s information om vägarna in i läraryrket är centrala, liksom Skolverkets återkommande prognoser över behovet av lärare och förskollärare.

I sin lägesbedömning för 2020 bedömer Skolverket att regeringen bör säkerställa ett strategiskt och långsiktigt arbete för att säkra lärarförsörjningen. Vi instämmer med Skolverket och anser att det till viss del saknas en statlig aktör med ett tydligt utpekat uppdrag för detta arbete. Därför gör vi bedömningen att den systemansvariga myndigheten bör få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan.

*Den systemansvariga myndigheten bör ha överblick över skolans behov av kompetens*

Som framgår av kapitel 2 är en av utmaningarna med kompetensförsörjningen till skolan att elevantalen fluktuerar. Fluktuationerna kan bero på både skiftande födelsetal och omfattningen av invandring. När elevantalet ökar behövs fler lärare, och när det minskar behövs färre. Eftersom en lärarutbildning tar flera år måste arbetet med kompetensförsörjning ligga steget före. Utredningen bedömer därför att en viktig uppgift för den systemansvariga myndigheten kommer att vara att ha överblick över skolans behov av kompetens på både lång och kort sikt.

Detta är inte en lätt uppgift, särskilt som det är en stor utmaning att förutse de fluktuationer i elevantal som beror på ökad och minskad migration. Vi anser dock att de återkommande prognoser över behovet av lärare och förskollärare som Skolverket gör i dag, utgör ett bra underlag för ett långsiktigt och strategiskt arbete med kompetensförsörjningen till skolan.

För att bli ännu mer verkningsfulla som strategiska instrument bör prognoserna vid ett fullgånget förstatligande breddas med analyser av skolans kompetensbehov utöver lärare, exempelvis behovet av personal inom elevhälsan, av studie- och yrkesvägledare samt av annan pedagogisk personal. Kompetensbrist råder ju inte bara när det gäller lärare, utan konkurrensen mellan skolenheter är stor om såväl elevhälsopersonal som studie- och yrkesvägledare.

Analysarbetet bör också innefatta förslag till insatser som möter de beräknade behoven. I det arbetet bör myndigheten samverka med andra relevanta myndigheter och aktörer. Den samverkan som behöver komma till stånd mellan skolor, huvudmän, lärarutbildning och forskning bör kunna underlättas med en stor statlig huvudman.

Vidare bör den systemansvariga myndigheten samla och sammanställa information om kompetensbehov och insatser från relevanta myndigheter och aktörer, och tillgängliggöra denna. Inte minst är universitet och högskolor centrala för detta arbete.

*Insatser bör ha både ett långsiktigt och ett kortsiktigt perspektiv samt ta höjd för fluktuerande elevantal*

Den systemansvariga myndighetens insatser bör vid ett fullgånget förstatligande både omfatta ett långsiktigt perspektiv och ett mer kortsiktigt "här och nu"-perspektiv. På så sätt kan myndigheten både erbjuda stöd till den statliga huvudmannens och de enskilda huvudmännens lokala kompetensförsörjningsarbete, och bidra till långsiktiga satsningar på exempelvis utbildning och kompetensutveckling. Den systemansvariga myndigheten bör också kunna föreslå insatser till regeringen.

Utredningen anser att stödet till huvudmännens lokala kompetensförsörjningsarbete kan utvecklas utifrån det stöd för strategisk kompetensförsörjning som Skolverket ger i dag. Med den regionala organisation som är under uppbyggnad borde stödet kunna bli ännu mer träffsäkert och praktiskt orienterat. I tider då elevantalen ökar kan det syfta till strategisk rekrytering, kompetensutveckling och avlastning för lärare. När det gäller att avlasta lärare kan det exempelvis handla om att stödja huvudmännen i att utforma en organisation där lärarnas tid värnas för undervisningsprocessen.

När relevantalen i stället minskar skulle stödet kunna innebära en utökning av kompetensutvecklingsinsatserna, vilket vi nämner i avsnitt 14.1.1.

Vi bedömer att stödet till huvudmännens lokala kompetensförsörjningsarbete särskilt bör fokusera på områden med svåra förutsättningar för kompetensförsörjningen, exempelvis utsatta områden och glesbygd. Där kan det finnas anledning för den systemansvariga myndigheten att stödja huvudmän i att använda fler verktyg för att bidra till att öka attraktionskraften för att arbeta i området. Det kan handla om skraddarsydda tjänster eller att arbetsvillkoren på annat sätt behöver anpassas. Det kan också handla om att ge stöd för utformningen av skolenheternas och verksamheternas organisation för att hålla hög kvalitet i undervisningen trots de utmaningar kompetensförsörjningen medför.

I det långsiktiga perspektivet bör myndigheten ha till uppgift att arbeta för att kompetensförsörjningsarbetet i god tid tar höjd för ökande eller minskande relevantal. Det kan till exempel handla om att genomföra insatser för att öka läraryrkets attraktionskraft. Utredningen menar att sådana insatser bör utgå från prognoserna över behovet av lärare och förskollärare, och omfatta skolformer, ämnen och lärarkategorier där brist beräknas uppstå. Som vi redogör för i kapitel 2 och 7 exkluderas komvux i dag från vissa satsningar, till exempel Lärarlönelyftet, trots regeringens omfattande satsningar på komvux, där inte minst yrkeslärare är centrala för att satsningarna ska lyckas. Vi anser att det är angeläget att komvux i framtiden inkluderas i olika satsningar på läraryrket.

Den systemansvariga myndighetens arbete kan också innebära samverkan med universitet, högskolor och andra myndigheter för att antalet utbildningsplatser på olika lärarutbildningar ska möta behoven. Samverkan kan också ske regionalt, i fråga om kompetensutveckling och om fler platser för verksamhetsförlagd utbildning (vfu). Bristen på vfu-platser utgör i dag en flaskhals för att utbilda fler lärare. Som vi nämner ovan finns möjligheten att sådan samverkan kan förenklas om den offentliga skolan i likhet med lärosätena, får en statlig huvudman. Även högre krav på huvudmän att medverka i samverkan om forskning och utveckling samt verksamhetsförlagd utbildning (vfu), enligt utredningens bedömning i avsnitt 14.1.2, kan bidra till fler vfu-platser.

Vi menar att särskilt det långsiktiga arbetet med kompetensförsörjningen till skolan skulle ha mycket att vinna på att en statlig aktör har ett sammanhållande ansvar. Samtidigt är det viktigt att värna andra aktörers insatser och engagemang. Den systemansvariga myndighetens ansvar bör vara just sammanhållande – staten kan och bör inte ersätta andra aktörers insatser.

*Det bör klarläggas vilka yrkesroller skolan behöver, och krav på kvalifikationer bör knytas till dem*

Som utredningen konstaterar i kapitel 2 har skolans uppdrag växt under senare år, och nya uppgifter tillkommit. Alla uppgifter kan inte utföras av lärare. Vi anser att de nya yrkeskategorier som under senare år i allt större utsträckning anställts i skolan, har potential att tillföra kompetens till skolans omfattande uppdrag.

I dag utgör dessa nya yrkeskategorier en heterogen grupp med olika titlar, yrkesbeskrivningar och kvalifikationskrav. Det innebär bland annat att det är svårt att följa upp om införandet av exempelvis lärarassistenter verkligen bidrar till att avlasta lärare och i förlängningen ökar förutsättningarna för bättre elevresultat.

För att de framväxande yrkesrollerna verkligen ska finna sina platser i skolan som organisation, anser vi att deras ramar behöver klarläggas. Vi menar därför att det bör ingå i den systemansvariga myndighetens uppdrag att klarlägga vilka kunskaper, färdigheter och kompetenser som behövs i skolor och i verksamheter inom komvux, utöver lärares och skolledares. Vilka yrkesroller behövs, och hur ser behoven ut över tid? Ett första steg skulle kunna vara att bredda de återkommande prognoserna över behovet av lärare och förskollärare med analyser av vilken kompetens, utöver lärares och skolledares, som behövs i skolan. I detta skulle Skolverkets utredning om hur andra yrkesgrupper kan avlasta lärarna, som vi beskriver ovan, kunna vara ett referensmaterial. Skolverket identifierar där vilka uppgifter i skolförfattningarna som behöver utföras av lärare och vilka som skulle kunna utföras av andra.<sup>108</sup>

I det vidare arbetet bör den systemansvariga myndigheten också klargöra om det finns anledning att fastställa vilka kvalifikationer skolans yrkesroller bör ha, och vilka krav som i så fall bör ställas. Bör

---

<sup>108</sup> Skolverket (2020): *Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare.*

det exempelvis ställas krav på kvalifikationer för lärarassistenter? Vilka utbildningar bör i så fall knytas till yrkesrollen, och vilka krav bör ställas på utbildningen? Här är det viktigt att beakta att alltför detaljerad styrning kan minska flexibiliteten för verksamheten.

Krav på kvalifikationer bör inte försvåra för huvudmännen att bemanna verksamheten med de personer som är lämpligast för uppgiften. Däremot skulle ett tydligare, nationellt ramverk kunna underlätta för lärosäten, folkhögskolor och utbildningsanordnare inom exempelvis yrkeshögskolan att utforma utbildningar som i högre utsträckning stämmer överens med kraven på yrkesrollen. Tydligare ramar borde också kunna bidra till att förenkla uppföljning av om de nya yrkesrollerna verkligen bidrar till att avlasta lärare, och därmed till att öka förutsättningarna för bättre elevresultat.

#### 14.1.5 Lärarlegitimationen bör utvärderas i relation till reformens syften

**Utredningens bedömning:** Regeringen bör tillsätta en utredning som utvärderar om lärarlegitimationen i dess nuvarande utformning i tillräcklig utsträckning bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen.

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

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

Lärares kompetens är alltså en mycket angelägen fråga för skolväsendet. I kapitel 7 beskrivs reglerna för legitimation och behörighet för lärare och förskollärare översiktligt. Systemet beslutades av riksdagen

2011 och infördes 2013.<sup>109</sup> Av propositionen som föregick reformen framgår att det huvudsakliga motivet var att alla elever och barn i skola och förskola skulle undervisas av väl kvalificerade och lämpliga lärare och förskollärare. Den dåvarande regeringen bedömde att en lärar- eller förskolläraryrkesutbildning var ett steg på vägen mot det målet, men att det också behövdes en ytterligare prövning av lärares och förskollärares lämplighet. Vidare gjorde regeringen bedömningen att ett legitimationssystem sannolikt också skulle kunna höja statusen på lärar- och förskolläraryrkena och bidra till en bättre rekryteringsbas där fler väl motiverade personer söker sig till dessa yrken.<sup>110</sup>

### Reglerna för lärarlegitimation har justerats många gånger sedan införandet

Redan under åren efter riksdagsbeslutet 2011 gjordes flera justeringar i bestämmelserna om legitimation, eftersom problem identifierades som försvårade införandet. Utredningen kan inte beskriva hela förloppet här, eftersom det skulle bli alltför omfattande. Vi ger därmedot några exempel.

Ett av problemen gällde handläggningen. Skolverket hade svårt att hinna med att handlägga alla befintliga lärares legitimationer, och datumet då kraven skulle börja tillämpas sköts därför upp från den 1 juli 2012 till den 1 december 2013.<sup>111</sup> Ändå var handläggningstiderna långa, och Skolverket arbetade under flera år med att korta dessa.

Andra justeringar gjordes för att vissa av de nya kraven visade sig vara svåra att uppfylla i vardagen för skolor och för verksamheter inom komvux. Till exempel var det problematiskt för nyexaminerade lärare att få möjlighet att fullgöra den introduktionsperiod som enligt skollagen krävdes för legitimation. Redan under reformens första år avskaffades detta krav, och sedan den 1 juli 2014 räcker det med en behörighetsgivande examen för att få legitimation. Orsaken till ändringen angavs till att kravet medförde att nyexaminerade lärare inte kunde få tillsvidareanställning trots att de hade examen.<sup>112</sup>

<sup>109</sup> Baltzer, Charlotte (2020): *Lärarlegitimation som facklig professionsstrategi. En analys av den svenska legitimationsreformen som argument för lärares (re)professionalisering*. Avhandling från Åbo akademi.

<sup>110</sup> Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare*.

<sup>111</sup> Prop. 2011/12:144 *Senare tillämpning av vissa bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare och om särskild utbildning för vuxna*.

<sup>112</sup> Ibid.

Genom åren har sedan reglerna justerats ytterligare, i flera fall i form av undantag, övergångsbestämmelser och försöksverksamheter. Ett av skälen har varit att det inte finns tillräckligt många legitimerade och behöriga lärare att tillgå. Eftersom legitimation är ett krav för att kunna vara tillsvidareanställd som lärare, har justeringar gjorts för att underlätta bemanningen under en period då det har varit brist på behöriga lärare.

Ett exempel på en sådan justering är övergångsbestämmelserna om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning.<sup>113</sup> Övergångsbestämmelser infördes första gången 2013. De förlängdes 2021, och gäller nu till utgången av juni 2028.<sup>114</sup>

*Reformvård har genomförts, men ingen utvärdering  
i relation till reformens syften*

Redan 2016, tre år efter införandet av krav på lärarlegitimation, tillsattes en utredning med uppdraget att se över och vid behov lämna förslag på justeringar av legitimations- och behörighetsreglerna. Av direktivet till utredningen framgår att grundprincipen för reformen, att en behörighetsgivande examen krävs för legitimation, skulle gälla även fortsättningsvis, men att det var angeläget att en så pass genomgripande reform analyserades och vid behov justerades. Utredningen föreslog en rad mindre justeringar av reglerna, bland annat den förlängning av övergångsregler som nyss nämnts. I delbetänkandet skriver utredningen:

Flertalet förändringar är att betrakta som reformvård och lösningar på problem som följer av hur reglerna för legitimation och behörighet är utformade. De föreslagna ändringarna förväntas öka lärares och förskollärares möjlighet att utöka sina behörigheter, utan att därmed eftersätta legitimationsreformens grundprincip, att barn och elever ska ha rätt att undervisas av väl kvalificerade lärare och förskollärare.<sup>115</sup>

<sup>113</sup> Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola, gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola och komvux som särskild utbildning byter namn till komvux som anpassad utbildning.

<sup>114</sup> Prop. 2020/21:152 *Vissa insatser för ökad lärarkompetens*.

<sup>115</sup> SOU 2017:51 *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola*, s. 12.

En rad justeringar av reglerna för legitimation och behörighet har alltså genomförts i reformvårdande anda redan under systemets första decennium. Detta har resulterat i ett system som är komplext och svåröverskådligt.

### **Lärarlegitimationen bör utvärderas i relation till reformens syften**

Någon mer djupgående utvärdering i relation till reformens syften har ännu inte gjorts. Som tidigare nämnts var det huvudsakliga skälet till att legitimationen infördes att alla elever och barn i skola och förskola ska undervisas av väl kvalificerade och lämpliga lärare och förskollärare. Vidare fanns förväntningar på att reformen skulle kunna bidra till att höja statusen på lärar- och förskolläraryrkena samt till ökad rekrytering. Men även utan en djupgående utvärdering kan utredningen konstatera att endast drygt 70 procent av lärarna i grundskolan, ett tiotal år efter sjösättningen av reformen, har legitimation och rätt behörighet för den undervisning de bedriver.<sup>116</sup> Söktrycket till lärarutbildningarna är också lågt, även om många vill bli lärare och tillflödet har ökat.

Vidare innehåller systemet efter alla justeringar en rad undantag, övergångsregler och försöksverksamheter som tillkommit för att kraven har varit svåra att uppfylla i skolans vardag. Som nämns ovan har justeringarna resulterat i ett komplext system som är svårt att överblicka. En utvärdering skulle kunna ta ett större grepp med utgångspunkt i den kunskap som i dag finns om de utmaningar som uppstår när detaljerade behörighetsregler möter en situation med lärarbrist. Kanske går det att anpassa kraven så att de många undantagen och övergångsreglerna förenklas?

Mot bakgrund av ovanstående anser vi att kan finnas behov av att se över bestämmelserna i relation till reformens syften. En sådan översyn skulle kunna ge värdefull kunskap om förutsättningarna för en skola av hög kvalitet och för ett attraktivt läraryrke.

Vi gör därför bedömningen att en utredning bör tillsättas som utvärderar om lärarlegitimationen i dess nuvarande utformning i tillräcklig utsträckning bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen.

---

<sup>116</sup> Skolverket (2020): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2019/20*.



Vi bedömer att utredningen bör tillsättas vid en tidpunkt när regeringen anser att det är möjligt att dra slutsatser om införandet av krav på lärarlegitimation har bidragit till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen. Denna tidpunkt bör ta hänsyn till att en sådan utvärdering inte kan ske för tidigt efter införandet av reglerna. För det första har det tagit tid för reglerna för lärarlegitimation att sätta sig, vilket har framkommit i kapitlet. För det andra är det fortfarande endast en liten del av lärarkåren som utbildats i de lärarutbildningar som utformats utifrån kraven för lärarlegitimation, det vill säga enligt de examensmål som infördes 2011. Större delen av den nuvarande lärarkåren fick sin utbildning enligt tidigare behörighetskrav. För det tredje tar det tid för nyexaminerade lärare att förfina sin yrkesskicklighet, och de flesta av de lärare som utbildats enligt 2011 års examensmål är ännu nya i yrket. Frågan är om man kan förvänta sig att de i någon större utsträckning ännu har hunnit bidra till högre kvalitet i undervisningen och bättre elevresultat.

*Utredningen eller den systemansvariga myndigheten skulle också kunna se över om handläggningen av lärarlegitimationen kan bli mer effektiv och ändamålsenlig*

En utredning som utvärderar lärarlegitimationen skulle också kunna se över hur förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig handläggning av legitimationen kan förbättras.

De första årens stora utmaningar med långa handläggningstider är visserligen historia. Den genomsnittliga handläggningstiden uppvisar nu god marginal till det förordningsstyrda kravet på fyra månader. Kortast tid (67 dagar) tar det att handlägga ansökningar för lärare och förskollärare med svensk examen. Ansökningar för lärare och förskollärare med utländsk examen tar längre tid, 114 dagar.<sup>117</sup> Skolverket tycks alltså ha utarbetat fungerande procedurer och en ändamålsenlig organisation för handläggningen.

I stället står legitimations- och behörighetssystemet nu inför nya utmaningar som också får följderna för handläggningen.

---

<sup>117</sup> Skolverket (2021): *Skolverkets årsredovisning 2020*.

*Lärares behörigheter påverkas av vissa strukturella förändringar i skolsystemet*

En utmaning gäller hur behörighetsfrågan ska hanteras vid strukturella förändringar i skolsystemet.

Ett exempel kan hämtas från gymnasieskolan, där det inte är ovanligt att ämnen ändras, tas bort eller tillkommer vid löpande översyner av program och vid reformer. Ändringar i ämnena sker eftersom gymnasieskolans utbildningar behöver anpassas till utvecklingen i omvärlden. Inte minst gäller det yrkesämnena som måste följa med i yrkeslivets krav. Eftersom lärarbehörigheten är knuten till undervisningsämnet uppstår vid ämnesjusteringar frågor om hur lärarbehörigheten bör bedömas i relation till den nya strukturen. Ska enskilda lärares tidigare bedömda behörighet "följa med" från ett borttaget ämne till ett nytt, eller behöver behörigheten bedömas om? Ska avgifter tas ut av lärare även i de fall det är staten som initierar förändringarna?

En aktuell större reform där denna typ av frågor uppstår, och som kommer att påverka ett stort antal lärare i gymnasieskolan, är införandet av ämnesbetyg. En övergång till ämnesbetyg kräver nämligen att Skolverket ser över såväl ämnesplaner som examensmål, programmål och programstrukturer.<sup>118</sup> Ändringar kommer med stor sannolikhet att påverka lärares behörigheter. Ett annat aktuellt exempel som kommer att påverka många lärare är införandet av den tioåriga grundskolan. Ett stort antal förskollärare som i dag undervisar i förskoleklass kommer då att behöva behörighetsgivande utbildning som leder till lärarlegitimation.

*Handläggningen kan behöva anpassas till hur reglerna ser ut i dag*

Vidare har vissa av de regeljusteringar som gjorts efter att systemet ursprungligen utformades, ändrat förutsättningarna för själva systemet. Exempelvis räcker det, sedan kravet på genomförd introduktionsperiod avskaffades, med en behörighetsgivande examen för att få legitimation. Man kan fråga sig om det då ska behövas en särskild handläggningsprocedur hos en myndighet, eller om lärosätet som utfärdar examen också skulle kunna meddela legitimation. Läraren skulle då kunna ansöka om lärarexamen och lärarlegitimation vid ett

---

<sup>118</sup> Skolverket (2022): *Ämnesbetygsreformen*. [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (hämtad 2022-08-12).

och samma tillfälle. Sannolikt skulle handläggningstiden med en sådan förändring bli ännu kortare än i dag.

En utredning skulle kunna ta ställning till om en sådan ordning också vore mer effektiv på systemnivå. Utredningen skulle i så fall behöva beakta hur handläggning ska ske i de fall ärendet inte är knutet till ett visst lärosäte. Det gäller till exempel när lärare med en utländsk examen ansöker om legitimation, och när redan legitimerade lärare ansöker om att komplettera sin legitimation med fler ämnen.

*Förutsättningarna för en mer effektiv och ändamålsenlig handläggning av lärarlegitimationer bör ses över*

Mot bakgrund av ovanstående kan det, i samband med en styrnings- och strukturreform för skolan, finnas anledning att se över möjligheterna att förbättra förutsättningarna för en mer effektiv och ändamålsenlig handläggning av lärarlegitimationer, inte minst för att dra nytta av erfarenheter från det första decenniet med krav på lärarlegitimation. Vi anser därför att en utredning som utvärderar lärarlegitimationsreformen utifrån dess syften även bör innefatta detta perspektiv. En sådan översyn skulle även kunna genomföras oberoende av en utvärdering av lärarlegitimationsreformen. Ett alternativ till utredning är i det fallet att regeringen i stället lämnar i uppdrag till den systemansvariga myndigheten att se över handläggningsprocesserna.



## 15 Alternativ 1

### – statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux

I detta kapitel beskriver utredningen en del av det första alternativet som innebär ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan. Här handlar det om det statliga huvudmannaskapet för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning (komvux), inklusive det statliga arbetsgivaransvaret för offentligt anställd skolpersonal. Vi gör i kapitlet bedömningar om dessa delar.

Kapitlet avslutas med några bedömningar som rör enskilda huvudmän.

#### 15.1 Den statliga huvudmannens ansvar

##### 15.1.1 Vid ett fullgånget förstatligande bör staten vara huvudman för offentliga skolor och komvux

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör staten ta över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och kommunal vuxenutbildning (komvux). Det innebär att staten blir huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. Staten blir också huvudman för komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå, som särskild utbildning på gymnasial nivå och i svenska för invandrare. Dessutom bör staten liksom i dag vara huvudman för specialskola och sameskola.

Statens huvudmannaskap bör omfatta det ansvar som huvudmannen har i dag och alla delar av utbildningen.

Eftersom ett statligt huvudmannaskap för komvux innebär att *kommunal* vuxenutbildning upphör bör en större genomgripande översyn av skolformen övervägas.

## Skolsystemet har blivit alltmer komplext

Huvudmannen har enligt skollagen det yttersta ansvaret för att utbildningen lever upp till författningarna. Inom de ramar som ges av mål, regler och resurser är det huvudmannen som ansvarar för att leda, följa upp och utveckla utbildningen så att målen för utbildningen kan nås.

Det svenska skolsystemet är präglad av stora skillnader mellan huvudmän när det kommer till faktorer som storlek, resurser och kompetens. I de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag organiserar, leder och bedriver 1 100 olika huvudmän skolverksamhet på olika håll i landet. Det är därmed svårt att tala om *ett* sammanhållet nationellt skolsystem.

Antalet huvudmän och skolor har ökat över tid sedan 1990-talets reformer. Varje år är det huvudmän och skolor som kommer till eller försvinner, vilket innebär att skolsystemet hela tiden förändras. Det finns fog för att anta att den mycket stora ökningen av huvudmän och skolor som har skett sedan 1990-talet har påverkat skolsystemets samlade funktion.

Kommunernas förutsättningar som huvudmän varierar mycket. Särskilt utmanande är situationen för små kommuner och kommuner i utflyttningens glesbygd, där resurserna är knappa, såväl de rent ekonomiska resurserna som de personella och administrativa. Därmed inte sagt att sambandet mellan storlek, kapacitet och effektivitet är självklart. Små kommuner kan genom engagemang, närvaro och flexibilitet kompensera för små resurser. Men verksamheten riskerar att bli sårbar och personberoende.

Om kommunerna har varierande förutsättningar blir den samlade bilden av skolsystemet ännu mer splittrad när man lägger till de enskilda huvudmännen. De stora koncernerna har omfattande resurser och kan bedriva en verksamhet i paritet med en större kommun. Samtidigt finns det ett stort antal enskilda huvudmän med bara en enda skola och få elever.

Sammantaget ser utredningen att skolsystemet inte är tillräckligt stabilt. Samma krav ställs på alla huvudmän, men resurser och kapacitet är asymmetriskt fördelade. Det innebär att förutsättningarna för eleverna inte blir fullt ut likvärdiga.

### **Ett statligt huvudmannaskap för offentliga skolor kan stärka skolsystemet**

Mot ovanstående bakgrund gör utredningen bedömningen att staten vid ett fullgånget förstatligande bör ta över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux från kommunerna. Det innebär att staten blir huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola<sup>1</sup> och fritidshem. Staten blir också huvudman för komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå, som särskild utbildning på gymnasial nivå<sup>2</sup> och i svenska för invandrare (sfi). Dessutom bör staten liksom i dag vara huvudman för specialskola och sameskola. I och med detta kommer staten, utöver det systemansvar och den samlade styrning av skolan som vi beskriver i kapitel 12, att ta ansvaret för att leda och driva den offentliga skolverksamheten, om skolan förstatligas helt.

*Ett statligt huvudmannaskap har potentiella fördelar men också risker*

Ett statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux kan tänkas stärka skolsystemet i flera avseenden.

- Ett statligt huvudmannaskap för skolan innebär en väsentlig minskning av antalet huvudmän i jämförelse med dagens system. Det kan i sig medföra ett tydligare och mer lättöverskådligt skolsystem.
- Ett statligt huvudmannaskap kan också bidra till ett mer sammanhållet skolsystem som kan ta höjd för, och i större utsträckning kompensera, skillnader i skolors och verksamheters förutsättningar. Det kan minska skillnaden i utbildningens kvalitet och öka likvärdigheten.

---

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

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

- Ett statligt huvudmannaskap innebär ökade möjligheter att samla resurser och kompetens kring ledning, uppföljning och utveckling. Därmed kan kapaciteten i skolsystemet jämnas ut och höjas.
- Ett statligt huvudmannaskap skapar möjligheter för en tydligare styrning av skolan med större genomslag för skolans nationella mål.

Men det går också att se att ett samlat statligt huvudmannaskap har risker.

- Ett statligt huvudmannaskap kan inte kompensera för alla skillnader mellan skolor. Oavsett vem som är huvudman kommer det fortfarande att finnas geografiska och demografiska skillnader i skolors förutsättningar. Det gäller exempelvis möjligheterna att rekrytera behörig personal till glesbygd.
- En stor statlig huvudmannaorganisation kan bli trög och byråkratisk med långa beslutsvägar och stort avstånd mellan huvudmannaorganisationens högsta ledning och den dagliga verksamheten i skolorna och komvux.
- Ett statligt huvudmannaskap innebär att skolverksamheten organisatoriskt frikopplas från sitt sammanhang i kommunen. Skolan får också en annan huvudman än andra medborgarnära verksamheter i kommunen, såsom förskola och socialtjänst. Det kan försämra verksamhetens anpassning till lokala behov och möjligheterna till lokal samverkan, inflytande och ansvarsutkrävande för dem som berörs av verksamheten.
- Ett statligt huvudmannaskap innebär att det försvinner en nivå för politiskt ansvarsutkrävande. Vid missnöje med den lokala offentliga skolverksamheten blir regeringen den första politiskt ansvariga instans som medborgarna kan vända sig till. Det kan leda till ett demokratiskt underskott som påverkar tilliten till skolsystemet negativt.
- Ett statligt huvudmannaskap innebär en mycket stor förändring av skolsystemet som i sig kommer att vara svår och krävande att hantera och som kommer att ta lång tid att genomföra. Eftersom reformen är unik i sitt slag, åtminstone i en svensk kontext, finns det begränsade erfarenheter att dra nytta av. Genomförandet kommer därför att behöva ha beredskap för att hantera oförutsedda risker och problem.



- Ett statligt huvudmannaskap innebär också stora förändringar för både den kvarvarande kommunsektorn och staten. Därmed påverkas inte bara skolsystemet utan även andra frågor och politikområden av en sådan reform. Den framtida kommunsektorns finansiering och organisation hör till de områden som skulle behöva utredas vidare.

Utmaningen för ett statligt huvudmannaskap är att realisera de möjliga fördelarna och hitta sätt att hantera och parera nackdelar och risker.

*Erfarenheter från storstadskommuners centraliseringsreformer visar på tydligare styrning men försvårad samverkan*

Ett förstatligande av skolan skulle innebära en organisatorisk reform utan motstycke. Närmast kanske Ädelreformen kommer, där kommunerna övertog visst ansvar för hälso- och sjukvård från landstingen. Men det finns erfarenheter i mindre skala av att omorganisera och centralisera skolan i Sverige. De tre storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö har alla under perioden 2007–2018 flyttat ansvaret för grundskolan från stadsdelar till centrala facknämnder och förvaltningar. Återkommande motiv för förändringarna har varit en önskan om ökad kvalitet i undervisningen, tydligare ansvarsfördelning och styrning mot de nationella målen samt en ökad likvärdighet mellan skolor.<sup>3</sup>

Sist ut var Göteborg som inför sitt beslut 2016 lät undersöka erfarenheterna från Stockholms omorganisation 2007 och Malmös 2013. En slutsats från Göteborgs utredning var att både Stockholm och Malmö upplevde att styrningen av skolan hade blivit enklare och tydligare med färre mål. I Malmö lyfte intervjuade personer en tydligare styrkedja från kommunfullmäktige till rektor, större likvärdighet, ökad kompetens och bättre fokus för såväl nämnd som förvaltning. Erfarenheterna från Stockholm var i stor utsträckning liknande dem i Malmö. Rektorerna uppskattade bland annat en ökad professionalitet hos centrala funktioner såsom ekonomi, personal och skoljuridik. Men de upplevde också ett ökat avstånd till nämnd och förvaltning och uttryckte en farhåga för att de centrala funktionerna tenderade att svälla och tog en större del av de samlade resurserna.

---

<sup>3</sup> Göteborgs Stad (2016): *Utredning av skolverksamheten inom ramen för stadsdelsnämndernas ansvar*. Stadsledningskontoret, dnr 1111/15.

Ett område som både Malmö och Stockholm menade hade påverkats mer negativt av centraliseringen var samverkan mellan skolan och de kommunala verksamheter som låg kvar på stadsdelarna, såsom förskolan samt individ- och familjeomsorgen. I Stockholm, där det hade gått längre tid sedan omorganisationen, upplevde dock de intervjuade personerna att samverkan till viss del hade återhämtat sig.<sup>4</sup>

Centraliseringsreformerna i storstäderna ger vissa indikationer om de möjliga vinsterna och riskerna med ett förstatligande av skolan. Medan de positiva effekterna i första hand handlar om skolans interna styrning och ledning, handlar de största riskerna om samverkan mellan skolan och andra verksamheter. Vid ett förstatligande tillkommer en ytterligare komplikation genom att skolan inte bara kommer att ha en avvikande organisation, utan också en annan huvudman än angränsande kommunala verksamheter. En slutsats som utredningen kan dra är att det rimligen bör innebära en ännu större utmaning för den lokala samverkan.

*Erfarenheter från myndighetssammanslagningar visar att organisatoriska reformer kan lösa vissa problem, men inte alla*

Lärdomar om möjliga vinster och risker med en centralisering av skolan går också att hämta från de myndighetsreformer som har ägt rum inom statsförvaltningen under de senaste decennierna, där flera regionala myndigheter har slagits samman till en gemensam rikstäckande myndighet, en så kallad enmyndighet.

När Statskontoret 2010 sammanställde erfarenheter från bildandet av bland annat Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen var det ett antal motiv för reformerna som återkom flera gånger:

- Tydligare ledning och styrning.
- Mer effektivt resursutnyttjande.
- Ökad rättssäkerhet och enhetlig rättstillämpning.
- Förbättrad service till medborgare och företag.

---

<sup>4</sup> Ibid.

Uppföljningen av reformerna visade att styrningen av myndigheterna visserligen hade blivit tydligare, men att det fortfarande efter flera år kunde finnas kvar otydligheter i roller och ansvar. En iakttagelse var att de centrala funktionerna hade haft svårt att hitta sin roll i den nya myndigheten. Det var också svårt att få genomslag för styrsignalerna ute i organisationen när avståndet ökade mellan enmyndighetens högsta ledning och den operativa nivån.

En annan iakttagelse var att ombildandet till enmyndighet hade förbättrat möjligheterna för myndigheterna att omfördela resurser och uppgifter inom organisationen och anpassa organisationen efter behov. Myndigheterna hade också kunnat koncentrera delar av den administrativa verksamheten, framför allt ekonomi- och löneadministrationen och i viss mån även personalfunktionen och därmed i flera fall kunnat göra betydande ekonomiska besparingar. Däremot hade kostnaderna för själva omorganisationen underskattats och myndigheterna hade sällan fått medel för själva omställningen.

Statskontorets slutsats var att enmyndighetsorganisationen gav vissa grundförutsättningar, till exempel när det gäller styrning och uppföljning av verksamheten. Men andra faktorer, exempelvis verksamhetens karaktär, ledning och kultur, spelade en avgörande roll för hur väl reformerna hade fallit ut. Enmyndigheten kunde lösa vissa problem, men var inte svaret på allt och inte heller någon snabb lösning för en verksamhet med problem.<sup>5</sup>

Motiven för enmyndighetsreformerna under 1990- och 2000-talen påminner om argumenten för ett förstatligande av skolan. Tydligare ledning och styrning, förbättrad resursfördelning och ökad likvärdighet är också argument för en statlig skola. Men det finns även vissa skillnader. Fokus för de statliga myndighetsreformerna har ofta legat på organisationernas inre liv och effektivitet. På skolans område betonas i stället verksamhetens leverans till medborgarna, i form av ökad kvalitet och likvärdighet i utbildningen.

En av erfarenheterna från ombildningen av Polisen till en samlad myndighet 2015 är att det kan vara svårt att omsätta organisatoriska förändringar i förbättrade verksamhetsresultat. Statskontorets uppföljning av Polisen visade att ombildningen visserligen uppnått de mål som syftade till att förbättra förutsättningarna för myndighetens verksamhet. Men verksamhetens kvalitet och resultat hade inte blivit bättre. Statskontoret såg flera skäl till de uteblivna resultaten.

---

<sup>5</sup> Statskontoret (2010): *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*. Om offentlig sektor.

- Polismyndigheten hade inte fullt ut kunnat utnyttja de fördelar som den samlade organisationen gav för att styra verksamheten. Utvecklingen av styrningen hade gått för långsamt.
- Det hade inte funnits tillräckligt med resurser för att infria flera av målen. Den tillgängliga personalen hade inte varit tillräcklig för att bemanna den nya organisationen. Ombildningen hade inte heller frigjort resurser i den omfattning som Genomförandekommittén förväntade sig.
- Omorganiseringen hade också i delar varit svårare att genomföra än beräknat, bland annat för att chefer och personal inte hade haft förtroende för omorganisationen.<sup>6</sup>

Erfarenheter från de statliga reformerna pekar på vikten av att inte se ett förändrat huvudmannaskap för skolan som slutpunkten för en förändring, utan som startpunkten. För att realisera de potentiella fördelarna kommer det att krävas ett aktivt och uthålligt arbete. Det kommer sannolikt också att krävas resurser (se kapitel 19 om genomförandet).

Exemplet från Polisen visar också att även om en organisatorisk förändring förbättrar förutsättningarna för verksamheten så ger det inte per automatik utslag på verksamhetens kvalitet och resultat, åtminstone inte efter en begränsad tid.

Det som skiljer ett förstатligande av skolan från både de organisatoriska reformerna i storstadskommunerna och myndighetssammanslagningarna inom statsförvaltningen är att ett förstатligande inte bara handlar om en centralisering inom ramen för en och samma huvudman utan också en övergång från kommunal till statlig verksamhet. I jämförelse med olika myndighetsreformer innebär omorganisationen av skolan därmed en ännu större förändring. Hur den statliga huvudmannen organiseras och arbetar kommer att få stor betydelse för möjligheterna att nå målen om ökad likvärdighet och kvalitet. Att utveckla styrformer som är anpassade till den nya organisationen och att förankra reformen hos de som styr, leder och driver utbildningen framstår som särskilt viktigt.

---

<sup>6</sup> Statskontoret (2018): *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*. 2018:18.

*Ett statligt huvudmannaskap bör vara förenat med möjlighet till lokal anpassning*

Ett statligt huvudmannaskap för skolan syftar bland annat till att stärka likvärdigheten. Det innebär också att skillnader i kommunernas ambition, ekonomi och kapacitet att bedriva skola får mindre betydelse för verksamheten.

Men de regionala och lokala skillnader som finns beroende på geografi, demografi och befolkningstäthet kommer att finnas kvar även i ett skolsystem där staten är huvudman. Det innebär att den statliga huvudmannen kommer att behöva ta hänsyn till att behoven och förutsättningarna ser olika ut på olika platser i landet och också ha utrymme för vissa lokala anpassningar och prioriteringar för att systemet verkligen ska erbjuda en likvärdig utbildning.

Huvudmannen bör därför vara organiserad så att den har kännedom om betydelsefulla lokala eller regionala förhållanden och kan ta hänsyn till dessa, samtidigt som det behöver vara tydligt var i organisationen som mandatet för olika beslut finns.

*Ett statligt huvudmannaskap bör organiseras för att ge utrymme åt professionen*

Ett statligt huvudmannaskap för skolan innebär en centralisering av huvudmannafunktionen. Avståndet mellan högsta ledningen och den operativa verksamheten kommer att bli längre än i dag.

För rektorer och lärare bör en enklare styrkedja leda till att de kan fokusera på de nationella målen för skolan utan att behöva ta hänsyn till lokala politiska prioriteringar. Det kan ge ett större professionellt handlingsutrymme. En mer träffsäker resursfördelning kan samtidigt ge bättre förutsättningar för att utveckla kvaliteten i verksamheten. Utvecklade stödfunktioner kan också medföra att rektorer får mer tid till att utöva ett aktivt pedagogiskt ledarskap.

Men ur rektorers och lärares perspektiv kan det också finnas risker med en statlig huvudmannaorganisation. En sådan risk är att en stor statlig huvudman inte förmår att anpassa styrning och stöd till skolornas skiftande behov, utan i alltför hög grad utvecklar och tillämpar standardiserade lösningar som ska passa alla. Det kan i sin tur hämma den lokala utvecklingskraften på skolan och upplevelsen av lokalt ägarskap.

Enligt utredningen är det därför både nödvändigt och önskvärt att rektorer och lärare har ett professionellt handlingsutrymme att utifrån gällande regelverk och riktlinjer utforma den dagliga verksamheten på skolorna. De behöver också utnyttja det utrymme de har. Tidigare studier av rektorsrollen har exempelvis visat att rektorer inte fullt ut utnyttjat det mandat som skollagen ger dem att utforma skolans inre organisation.<sup>7</sup> En statlig huvudman behöver därför också vara beredd att stödja sina rektorer i arbetet med att utveckla den egna organisationen.

Erfarenheter från de stora enskilda huvudmännen tyder på att en stor skolorganisation kan förenas med upplevd närhet och korta beslutsvägar. En väl utvecklad dialog mellan styrkedjans olika nivåer, ansvar och befogenheter som hänger ihop samt ett tydligt mandat för rektor verkar vara framgångsfaktorer.<sup>8</sup>

När man utformar den statliga huvudmannens organisation bör det således göras utifrån principen att ta tillvara och stärka lärarnas och rektorernas professionalitet, och professionerna som helhet. Den statliga huvudmannen bör

- ge utrymme för professionell autonomi. För att det ska vara möjligt för en yrkesgrupp att uppträda professionellt krävs att yrkesutövarna kan utöva stort inflytande över sin arbetssituation och med andra ord har en viss yrkesautonomi.<sup>9</sup>
- minska den byråkratiska och administrativa yttre kontrollen eftersom den fungerar deprofessionaliserande.<sup>10</sup>
- undvika införandet av ledarnivåer som etableras med syfte att direkt eller indirekt styra och kontrollera de professionellas arbete.
- främja lärares och rektors lärande och deltagande i såväl yrkesutvecklande kompetensutveckling som forskning och utveckling, med syfte att både stärka undervisningen och professionernas kunskapsbas.

---

<sup>7</sup> SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

<sup>8</sup> Skolinspektionen (2015): *Huvudmannens styrning av grundskolan*. Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund (2021): *Rektorernas olika förutsättningar. 700 högstadierektorer om en alltmer uppdelad skola*. SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

<sup>9</sup> Stenlås, Niklas (2009): *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2009:6.

<sup>10</sup> Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*.

*Med ett statligt huvudmannaskap behöver man utveckla nya former för ansvarsutkrävande*

Ett statligt huvudmannaskap innebär att skolan inte längre är en fråga för den kommunala politiska organisationen. Den lägsta ansvariga politiska nivån för skolan kommer i stället att vara regeringen. Därmed kommer avståndet mellan de elever som går i skolan och den närmaste politiskt ansvariga nivån för verksamheten att öka. Fler beslut kommer att fattas av tjänstepersoner och färre beslut kommer att fattas på politisk nivå. Medborgarnas möjligheter att påverka den offentliga skolverksamheten kommer också att riktas till den nationella nivån.

Ur ett statligt perspektiv kommer huvudmannaskapet för skolan att vara unikt. Staten bedriver ingen annan verksamhet som omfattar så många individer som skolan och som dessutom i delar är obligatorisk. Över 1 000 000 elever gick i grundskolan läsåret 2021/2022.<sup>11</sup> Det kan jämföras med 5 700 pågående fängelseverkställigheter inom Kriminalvården<sup>12</sup> 2021 och 19 800 totalförsvarspliktiga som Plikt- och prövningsverket mönstrade och prövade under samma år.<sup>13</sup> Skolans omfattning och karaktär ställer krav på formerna för ansvarsutkrävande.

De verksamhetsnära formerna för inflytande och ansvarsutkrävande som regleras i skollagen kommer att gälla även för den statliga huvudmannen. Det gäller exempelvis bestämmelserna som rör huvudmannens arbete med klagomålshantering, elevernas inflytande och de forum för samråd med eleverna och vårdnadshavarna som enligt skollagen ska finnas vid varje skolenhet.<sup>14</sup> Tydliga och effektiva rutiner för att hantera klagomål på verksamheten är sannolikt en viktig faktor för den statliga huvudmannens legitimitet. Det kan potentiellt komma att handla om många enskilda ärenden, eftersom den statliga huvudmannen är så pass stor. Hur arbetet organiseras kommer därför att vara en viktig fråga, både för legitimiteten och för effektiviteten.

Den statliga huvudmannen kommer liksom andra huvudmän också att vara föremål för tillsyn och huvudmannens beslut kan i vissa delar överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Men avsaknaden av möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande på lokal nivå kan

<sup>11</sup> Skolverket (2020): *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2020/21*. Dnr 5.1.1-2020:1312.

<sup>12</sup> Kriminalvården (2022): *KOS 2021. Kriminalvård och statistik*.

<sup>13</sup> Plikt- och prövningsverket (2022): *Årsredovisning 2021*.

<sup>14</sup> 4 kap. 7–14 §§ skollagen (2010:800).

innebära att frågor som rör enskilda skolor eller individer i stället hamnar på regeringens bord.

För att stärka formerna för insyn kan regeringen välja en ledningsform för den statliga huvudmannen som ökar möjligheterna till allmänhetens insyn (se vidare i kapitel 16 om skolmyndigheter).<sup>15</sup> Regeringen eller den myndighet som fullgör huvudmannaskapet kan också välja att inrätta olika former av råd eller forum för grupper eller intressenter som bedöms ha särskilda behov av insyn i verksamheten (se också avsnitt 15.1.3). Men det rör sig då i första hand om insyn och samverkan, inte om ansvarsutkrävande.

En annan möjlighet till inflytande för elever och vårdnadshavare ges i dag genom lokala skolstyrelser. Enligt kommunallagen får fullmäktige besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution.<sup>16</sup> Skollagen preciserar att kommunen får inrätta lokala styrelser inom den del av skolväsendet som man är huvudman för. Beroende på skolform ska en lokal styrelse bestå av företrädare för personalen och företrädare för eleverna eller deras vårdnadshavare. Rektorn på skolan kan delegera uppgifter till styrelsen.<sup>17</sup> Även vid ett statligt huvudmannaskap för skolan skulle en sådan möjlighet till lokal självförvaltning och brukarinflytande kunna finnas kvar. Detta skulle i så fall behöva regleras i särskild ordning, eftersom kommunallagens bestämmelser om självförvaltningsorgan inte kommer att vara tillämpliga.

Ett mer långtgående alternativ vore direktval till lokala eller regionala skolstyrelser. Det skulle vara en unik konstruktion inom offentlig förvaltning som i så fall skulle motiveras med skolans särställning i samhället och det stora behovet av medborgerligt inflytande. Men det skulle samtidigt innebära en parallell struktur för styrning och ansvarsutkrävande som skulle rimma illa såväl med de övergripande principerna för statsförvaltningens organisation och styrning som med strävan efter ökad likvärdighet i skolsystemet. Det går också att ifrågasätta rimligheten i att flytta ansvaret för skolan från kommunerna till staten för att sedan inför en ny lokal, politisk institution i kommunens ställe.

---

<sup>15</sup> Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

<sup>16</sup> 8 kap. 4–8 §§ kommunallagen (2017:725).

<sup>17</sup> 4 kap. 15–17 §§ skollagen.



*Ett statligt huvudmannaskap bör omfatta strukturer  
för systematiskt erfarenhetsutbyte*

Ett av argumenten för ett decentraliserat skolsystem och även för friskolesystemet är att mångfalden av aktörer medför en mångfald i arbetssätt samt pedagogiskt och organisatoriskt nytänkande. Utifrån detta synsätt är en möjlig nackdel med en samlad statlig huvudman att utrymmet för innovation och utveckling i skolsystemet krymper. Den statliga huvudmannen bör därför utforma sin interna styrning på ett sådant sätt att styrningen inte i onödan hämmar den lokala utvecklingskraften. Exempelvis kan den statliga huvudmannen skapa möjligheter för lokal försöksverksamhet.

En utmaning i ett decentraliserat skolsystem är att sprida kunskapen om framgångsrika arbetssätt vidare från det lokala sammanhanget så att det kommer andra delar av skolsystemet till del. Här kan ett samlat statligt huvudmannaskap i stället innebära fördelar, i jämförelse med dagens system med många offentliga huvudmän. Enligt utredningen bör den statliga huvudmannen ta tillvara de möjligheter som en samlad organisation ger och skapa en struktur för kunskapsöverföring och systematiskt erfarenhetsutbyte inom ramen för huvudmannens verksamhet. Det är också kunskap och erfarenheter som bör komma hela skolsystemet till del.

### **Innebörden av huvudmannaskapet bör ligga fast**

Den modell för ett statligt skolsystem som utredningen förordar bygger på att den grundläggande rollen och ansvaret som huvudman i stort sett förblir samma som i dag.

I nuvarande skolsystem kan en huvudman vara offentlig eller enskild. För komvux finns bara offentliga huvudmän, men med enskilda utbildningsanordnare som anordnar utbildning på uppdrag av huvudmännen.

Huvudmannen är den som ytterst ansvarar för att skolverksamheten lever upp till författningarna. Skolans författningar preciserar huvudmannens ansvar och kan sägas utgöra ett slags kontrakt mellan staten och huvudmannen. Enskilda huvudmän behöver leva upp till vissa krav och få tillstånd från staten för att få etablera sig inom skolsystemet. Men några regelrätta avtal utöver författningarna finns inte, varken mellan staten och huvudmännen, eller mellan en kommun

och de enskilda huvudmännen som är verksamma i kommunen. Avtal om entreprenad förekommer visserligen, men främst inom komvux där kommunen också är ensam huvudman.

Vi har övervägt möjligheten att skapa en helt ny struktur för ett statligt skolsystem med en förändrad innebörd av huvudmannaskapet för samtliga skolformer. Huvudmannaskapet för grundskolan och gymnasieskolan skulle då mer likna den modell som redan finns inom komvux. En parallell kan dras till hälso- och sjukvårdsområdet där innebörden av huvudmannaskapet delvis är en annan än inom skolan. Där är huvudmannen den region eller kommun som ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvård. Huvudmannen har det övergripande ansvaret för att en god och säker vård ges. Men inom en huvudmans geografiska område kan en eller flera vårdgivare bedriva verksamhet.<sup>18</sup> Regioner och kommuner kan avtala med någon annan, till exempel ett privat bolag, att utföra hälso- och sjukvården eller tandvården. När uppgifter överlämnas till någon annan övergår ansvaret för utförandet av uppgiften till denna. Men regionen eller kommunen har det fortsatta ansvaret som huvudman för de uppgifter som överlämnats.<sup>19</sup> Regionen eller kommunen har således kvar ett övergripande ansvar för att dess invånare får en god vård. Det kan säkerställas genom utformningen och uppföljningen av avtalen med utförarna.<sup>20</sup>

Översatt till skolans område skulle en sådan huvudmannamodell tillämpad på dagens skolsystem innebära att kommunen skulle vara huvudman för de flesta skolformer, men att fristående skolor skulle kunna avtala med kommunen om att få anordna skolverksamhet. Det skulle därmed inte finnas några enskilda huvudmän.

På motsvarande sätt skulle en sådan modell i ett system med statligt huvudmannaskap innebära att staten i rollen som huvudman kunde avtala med olika utbildningsanordnare, offentliga eller privata, om att bedriva skolverksamhet, samtidigt som staten fortfarande skulle ha ansvaret för att erbjuda alla elever en likvärdig utbildning av god kvalitet.

En möjlig fördel med en sådan huvudmannamodell är att den tydligare kommunicerar och kanaliserar den offentliga huvudmannens ansvar för all den utbildning som erbjuds inom skolsystemet. En direkt avtalsrelation mellan staten som huvudman och utbildningsanordnarna kan göra det lättare att ställa krav på anordnarna. Det blir också möj-

---

<sup>18</sup> 2 kap. 2–3 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

<sup>19</sup> 15 kap. hälso- och sjukvårdslagen.

<sup>20</sup> 10 kap. 8 § kommunallagen.

ligt att säga upp avtal med utbildningsanordnare som inte lever upp till kraven.

Men det finns också nackdelar med en sådan ordning. Skolverksamhet, i synnerhet grundskola, är ett långsiktigt åtagande som lämpar sig dåligt för tidsbegränsade kontrakt och alltför frekvent omförhandling. Det är också en komplex verksamhet där det kan vara svårt för huvudmannen att specificera kraven och följa upp efterlevnaden i alla delar. Innehållet i huvudmannaskapet, liksom utbildningsanordnarnas ansvar, kan bli otydligt och därmed blir också ansvarsfördelningen mellan staten som huvudman och utbildningsanordnarna otydlig.

Vi ser en fördel i att den som anordnar utbildningen också har hela ansvaret för att utbildningen lever upp till kraven i författningarna. En tydlig ansvarsfördelning minskar risken för att ingen tar ansvar och underlättar ansvarsutkrävande.

En förändring av huvudmannarollen skulle dessutom utgöra en stor principiell förändring av hela skolsystemet. De enskilda huvudmännen skulle förlora status som huvudman och i stället få ansöka om att bli kontrakterade eller auktoriserade utbildningsanordnare. Det skulle i sin tur innebära ett helt nytt förfarande för godkännande av utbildningsanordnare. Principen om lika villkor skulle behöva omförhandlas till att gälla lika villkor mellan utbildningsanordnare, snarare än mellan huvudmän. Den statliga huvudmannen skulle också behöva utveckla ett system för uppföljning av avtalen. Däremot skulle utbildningsanordnarnas uppdrag i praktiken behöva vara väldigt likt det uppdrag som huvudmannen har i dag. Skolans uppdrag är specificerat i skolans styrdokument. Alla huvudmän åtar sig att följa dem. Därmed utgör de en slags parallell till de förfrågningsunderlag och avtal som vårdens huvudmän sluter med vårdgivare.

Att ändra innebörden i ett begrepp kan vara vanskligt, eftersom det riskerar att leda till osäkerhet om vad begreppet står för. Oavsett hur huvudmannaskapet definieras behöver också staten ha kapacitet för att själv erbjuda och tillhandahålla utbildning, eftersom det inte finns någon garanti för att någon annan utbildningsanordnare vill ansluta sig till systemet.

Vi har därför landat i att det inte finns tillräckliga skäl för att genomföra en sådan genomgripande förändring av rollerna inom skolsystemet.

Denna slutsats gäller i första hand för grund- och gymnasieskolan. Innebörden av huvudmannaskapet för komvux skiljer sig redan i dag

från huvudmannaskapet för grund- och gymnasieskolan och ett statligt huvudmannaskap för komvux kan därmed medföra andra förändringar. Vi utvecklar våra resonemang och bedömningar om huvudmannaskapet för komvux i slutet av detta avsnitt samt i avsnitt 15.1.4.

### **Den statliga huvudmannen bör ha ansvar för alla delar av utbildningen i offentliga skolor**

#### *Allt som händer under skoldagen ingår i utbildningen*

Huvudmannens ansvar för utbildningen enligt skollagen omfattar *bela* skolverksamheten. Utöver undervisning handlar det om elevhälsa, skolbibliotek, lärverktyg, studie- och yrkesvägledning, lokaler samt skolmåltider. Huvudmannen ansvarar också för att skolans personal har rätt kompetens och nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.

Alla delar av utbildningen ska enligt skollagen omfattas av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Men en återkommande slutsats i utredningar och rapporter som har granskat olika delar av utbildningen är att delarna inte är integrerade med varandra och inte heller omfattas av det systematiska kvalitetsarbetet. Det är framför allt kopplingen mellan undervisningen och utbildningens andra delar som ofta brister. En förklaring är att styrningen från både huvudmannen och rektorn är svag. Det medför att utbildningen inte fullt ut svarar mot elevernas behov.<sup>21</sup>

#### *Den statliga huvudmannen bör ha ett samlat ansvar för hela utbildningen*

Utredningen gör bedömningen att statens huvudmannaskap bör omfatta det ansvar som huvudmannen har i dag och alla delar av utbildningen. En uppdelning av ansvaret riskerar att leda till ytterligare

---

<sup>21</sup> SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*. Skolverket (2016): *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa*. Skolinspektionen (2013): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan*. Rapport 2013:5. SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*. Lärarnas Riksförbund (2017): *Vägledning: En förutsättning för att lyckas i skolan och livet. 1 500 gymnasieelever om studie- och yrkesvägledningen de fick i grundskolan*. Lärarnas Riksförbund (2017): *Vägledning måste bli hela skolans ansvar. Så tycker vägledarna att studie- och yrkesvägledningen fungerar i praktiken*. Skolinspektionen (2018): *Skolbiblioteket som pedagogisk resurs*. Skolinspektionen (2021): *Kvalitetssäkring och val av läromedel. Fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9*.

försämrade möjligheter för integrering av utbildningens delar, exempelvis för samverkan mellan elevhälsan och den pedagogiska verksamheten.

I huvudmannaskapet ligger i regel arbetsgivaransvaret för skolans personal. Våra bedömningar när det gäller arbetsgivaransvaret utvecklar vi i avsnitt 15.2. Ett statligt huvudmannaskap innebär också att staten ansvarar för att utbildningen har ändamålsenliga lokaler. Vi utvecklar våra bedömningar kring lokalförsörjningen i avsnitt 15.1.2.

Att staten är huvudman för alla delar av utbildningen innebär att staten också har ansvaret för exempelvis skolmåltider. Men även om den statliga huvudmannen har *ansvar* för en viss uppgift behöver det inte innebära att staten också *utför* uppgiften. I exemplet med skolmåltider kan staten ansvara för att eleverna får näringsriktiga måltider, men staten behöver inte laga maten. Här har den statliga huvudmannen alltså möjlighet att välja olika lösningar, inklusive att samverka med kommunen om måltider.

På sikt bör den statliga huvudmannen ha mandat att utifrån kraven i författningarna själv utforma den dagliga driften av utbildningen. Men under en övergångsperiod kan staten behöva ta över befintliga strukturer och system från kommunerna. Det gäller exempelvis de offentliga skolornas it-drift. Hur det ska hanteras rent praktiskt och juridiskt behöver utredas vidare. Men väsentligt är att det hela tiden ska finnas ett ändamålsenligt administrativt stöd för undervisningen och andra processer i skolan. På sikt bör dock den statliga huvudmannen ha mandat att utveckla de administrativa system som den egna verksamheten behöver.

### *Den statliga huvudmannen kan förstärka ledning, styrning och stöd*

Ett statligt huvudmannaskap innebär i första hand en möjlighet att förstärka kapaciteten för ledning, styrning och stöd. En större huvudmannaorganisation har möjlighet att samla kompetens kring olika områden där det i dagens system kan vara svårt för varje huvudman att själv uppbåda tillräcklig kapacitet. En större huvudmannaorganisation har också möjlighet att ta ett samlat grepp om ekonomin och fördela resurser utifrån elevernas och verksamhetens skiftande behov. På så sätt kan förutsättningarna för en ökad likvärdighet i utbildningen förbättras.

För att den samlade kompetensen hos den statliga huvudmannen ska ha möjlighet att påverka elevernas kunskapsutveckling behöver den komma den dagliga verksamheten i skolan till del. Erfarenhet visar att det finns fördelar med att funktioner inom exempelvis elevhälsa samt studie- och yrkesvägledning finns direkt ute på enheterna. Det underlättar samverkan och informationsutbyte mellan professionerna och ger bättre förutsättningar för en helhetsbild om elevens behov och förutsättningar.<sup>22</sup>

Men ett statligt huvudmannaskap innebär inte att funktioner och kompetenser kommer att kunna förstärkas direkt ute på varenda enhet. Det blir exempelvis inte per automatik lättare för en liten skola på landsbygden att rekrytera och fylla en tjänst för en skolpsykolog, bara för att staten är huvudman.

Den statliga huvudmannen har dock möjlighet att bygga upp gemensamma stödfunktioner som kan arbeta mot den dagliga verksamheten och komplettera de kompetenser som finns där. Det kan gälla administrativa funktioner såsom ekonomi, personal och juridik som kan underlätta för rektorer och frigöra tid för pedagogiskt ledarskap. Det kan också gälla ledningsstöd i form av stöd till kvalitetsarbetet på skolorna. Vidare kan det handla om centrala elevhälsoteam som kan stödja elevhälsoarbetet ute i verksamheten eller centrala funktioner inom studie- och yrkesvägledningen. Beroende på hur behovet ser ut kan funktioner behöva finnas på olika nivåer i organisationen. Inom den statliga huvudmannaoorganisationen kommer det också att finnas goda möjligheter att skapa nätverk för olika kompetenser och områden. Det kan vara särskilt värdefullt för funktioner och kompetenser som kanske är ensamma i sin roll på sin enhet.

En risk med förstärkta huvudmannafunktioner är att de utvecklas till kontrollfunktioner som är mer intresserade av att samla in data och kräva in information från verksamheten än att utgöra ett stöd och ge service till den. Tidigare studier av det organisatoriska stödet till rektorer har exempelvis visat att förstärkt stöd på förvaltningsnivå kan leda till mer arbete för rektorn i form av rapporteringskrav

---

<sup>22</sup> SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*. SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*. Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektors arbete för flexibilitet och individanpassning*.

och tidskrävande möten.<sup>23</sup> Att säkerställa att verksamheten får det stöd den behöver är en viktig ledningsfråga för huvudmannen.

### *Den statliga huvudmannen kan fungera normerande för kvalitet*

Lagstiftningen lämnar stort utrymme för huvudmannen att själv organisera utbildningens olika delar. Utöver övergripande bestämmelser om att elever ska ha tillgång till olika funktioner och kompetenser finns det få regler kring exempelvis elevhälsans bemanning eller studie- och yrkesvägledningens omfattning. Kartläggningar har också visat att det finns stora skillnader mellan huvudmän och skolor när det gäller elevernas tillgång till sådana resurser som elevhälsa och skolbibliotek.<sup>24</sup> Flera utredningar har därför lagt förslag om ökad lagstiftning som på olika sätt ska tydliggöra kraven på huvudmännen för att på så sätt säkra tillgången för eleverna.<sup>25</sup>

En anledning till att lagstiftningen är förhållandevis allmänt hållen är att lagstiftaren har velat lämna utrymme för anpassningar till lokala behov och förhållanden. Det är svårt att utforma ett regelverk som är giltigt för alla i alla lägen när förutsättningarna skiljer sig åt. Men vid ett fullgånget förstatligande har staten som huvudman möjlighet att lägga fast de kvalitetskriterier som ska gälla för den statliga skolan och också organisera och fördela resurser på ett sådant sätt att elevernas tillgång till utbildningens olika delar jämnas ut och kvaliteten säkras. Förutom sådana verksamheter som elevhälsa och studie- och yrkesvägledning, kan det också gälla utformningen av skolans lokaler, där regleringen i dag är svag och det finns ett ökat behov av kunskap.

Det arbete som den statliga huvudmannen gör för att utveckla riktlinjer för den egna verksamheten kan både generera värdefull kunskap och fungera normerande för hela skolsystemet, samtidigt som det fortfarande finns möjlighet för andra huvudmän med andra förutsättningar att organisera verksamheten på ett annat sätt.

<sup>23</sup> SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*. Persson, Roger m.fl (2021): *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*. Arbets- och miljömedicin Syd, rapport 4/2021.

<sup>24</sup> Skolinspektionen (2015): *Elevhälsa: Elevers behov och skolans insatser*. Granskningsrapport 2015:05. Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2021*.

<sup>25</sup> Se t.ex. SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*. SOU 2021:3 *Skolbibliotek för bildning och utbildning*.

*Vardagen i skolan kommer att vara sig lik  
även vid ett statligt huvudmannaskap*

Ett förstatligande av huvudmannaskapet för de offentliga skolorna är en strukturreform som påverkar skolans ansvarsfördelning och organisation. Det kan på olika sätt påverka förutsättningarna för dem som arbetar i skolan. Vi har lyft några sådana aspekter tidigare i detta kapitel.

Men en stor del av det dagliga arbetet i skolan kommer sannolikt ändå att vara sig likt, även med ett statligt huvudmannaskap. Huvudmannens, rektorns och lärarnas ansvar för utbildningen och undervisningen kommer att vara detsamma, liksom målen för utbildningen och de författningar som styr utbildningens innehåll och utformning. Lärarkåren och eleverna kommer också att vara desamma, oavsett vem som är huvudman. Det innebär att man behöver ha rimliga förväntningar på vilka effekter ett förändrat huvudmannaskap i sig kan ge för lärarnas undervisning och mötet mellan lärare och elev.

### **Ett statligt huvudmannaskap för komvux ger vissa särskilda förutsättningar**

*Komvux kommer att ha en enda huvudman*

Vid ett fullgånget förstatligande kommer det bara att finnas *en* huvudman för komvux: staten. Den statliga huvudmannen kommer att ha det fulla ansvaret för att tillhandahålla utbildning inom komvux till dem som har rätt till och behöver det. Med en så stor huvudman som dessutom är ensam aktör kommer det att skapas specifika förutsättningar för komvux och leda till delvis andra konsekvenser än för övriga skolformer och verksamheter.

Att det bara finns en enda huvudman inom komvux bör ge ett mer symmetriskt skolsystem än i dag och skapa stordriftsmöjligheter, inte minst vad gäller resursfördelningen till utbildningen. Samtidigt riskerar ansvarsförhållandet mellan staten som systemansvarig och staten som huvudman att bli otydligt när staten är ensam huvudman. Hur den systemansvariga myndigheten och den statliga huvudmannen ska förhålla sig till varandra när det gäller komvux behöver därför ägnas särskild uppmärksamhet, för att det inte ska uppstå onödigt friktion, dubbelarbete eller oklarheter. Vid ett fullgånget förstatlig-



ande kommer även förhållandet mellan huvudman och hemkommun att påverkas. Se vidare avsnitt 15.1.4 där driften av komvux beskrivs.

*Vid ett förstatligande bör en större genomgripande översyn av komvux övervägas*

En uppenbar konsekvens om staten skulle bli huvudman för komvux är att *kommunal* vuxenutbildning upphör. Skolformen måste alltså få ett nytt namn, till exempel *allmän* vuxenutbildning (allvux), och nya förutsättningar.

Komvux har utvecklats mycket de senaste åren. Skolformen har präglats av en kraftig utbyggnad och flera stora reformer har genomförts för att möta de behov som finns. Delar av lagstiftningen har också förändrats liksom målgruppen för utbildningen.

Samtidigt har komvux fått en allt viktigare roll i samhället, bland annat vad gäller kompetensförsörjningen till arbetslivet. Utbildningen ska även främja den personliga utvecklingen och ge förutsättningar för individer att nå sin fulla potential i samhälls- och arbetslivet. Därmed verkar komvux i en bred kontext och en väl utformad vuxenutbildning gör det möjligt för individer att röra sig mellan olika utbildningar, arbeten och praktik.

Organisationen av komvux behöver fungera med såväl arbetsmarknad som andra delar av utbildningssystemet. Det har förekommit, inom ramen för såväl huvudmannens styrning som statliga satsningar och reformer, att komvux ibland fått följa samma mall som andra skolformer. Därigenom kan det bli svårt att uppnå en fullt ut ändamålsenlig styrning utifrån komvux förutsättningar.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det i samband med ett fullgånget förstatligande även bör övervägas att genomföra en större genomgripande översyn av komvux. En sådan översyn skulle behöva ta ett helhetsgrepp och se över skolformen från grunden, med utgångspunkt i komvux egna förutsättningar och behov, snarare än att enbart revidera befintlig lagstiftning. I detta kan det även ingå att se över roller och funktioner samt ansvarsfördelningen dem emellan. Vid en eventuell översyn bör också komvux roll i förhållande till olika politikområden beaktas, inte minst för att underlätta samverkan mellan komvux och andra aktörer.

Dessutom bör man se över i vilken utsträckning komvux ska hållas ihop med övriga skolformer i skolväsendet eller utvecklas åt ett annat håll. Komvux skiljer sig från grund- och gymnasieskolan när det gäller bland annat målgrupp, förutsättningar, styrning, organisation och genomförande även om innehållet i utbildningen i flera delar ges på grundläggande och gymnasial nivå. Samtidigt har komvux likheter med andra utbildningsformer för vuxna. Det finns därför skäl att överväga om komvux ska ses som ett eget skolväsende för vuxna, parallellt med till exempel högskolan och yrkeshögskolan. Komvux skulle då kunna regleras genom en egen vuxenutbildningslag.

### 15.1.2 Den statliga huvudmannen bör ha samhällets uppdrag att erbjuda och tillhandahålla utbildning

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör den statliga huvudmannen ansvara för att utbildning erbjuds de barn, unga och vuxna som enligt skolans författningar har rätt till eller behöver det. Inom ramen för detta ansvar bör den statliga huvudmannen planera och dimensionera den offentligt anordnade utbildningen för att kunna svara upp mot ansvaret att erbjuda och anordna utbildning.

Den statliga huvudmannen bör ha ansvaret för sin egen lokalförsörjning och mandat att använda olika lokallösningar. Staten bör tillförsäkras förtur till befintliga kommunala skollokaler för att säkerställa att staten kan fullfölja sitt utbudsansvar. Kommunerna bör vidare åläggas en skyldighet att inkludera behov av skolor i sina planeringsprocesser och vid behov av nybyggnation av skollokaler upplåta mark.

Hur kommunernas skyldigheter för lokalförsörjningen ska regleras och vilka villkor som ska gälla behöver utredas vidare. Dessamma gäller hur befintliga regler angående myndigheters lokaler kan anpassas till ett statligt huvudmannaskap för skolan och hur ett eventuellt ägande av skolfastigheter bör organiseras.

## **Utbudsansvaret i ett statligt skolsystem bör ligga på den statliga huvudmannen**

I ett statligt skolsystem har den statliga huvudmannen ansvar för att bedriva utbildning. Därför gör utredningen bedömningen att den statliga huvudmannen också bör ansvara för att utbildning inom olika skolformer erbjuds de barn, unga och vuxna som har rätt till eller behöver det. I dag ligger utbudsansvaret på hemkommunen. Vår bedömning innebär alltså att den statliga huvudmannen tar över denna uppgift från hemkommunen. Förskolan är dock enligt vårt uppdrag inte tänkt att bli en statlig skolform utan där ligger ansvaret kvar hos kommunerna.

Ett grundläggande motiv till att det bör vara den statliga huvudmannen som har utbudsansvaret i ett statligt skolsystem och inte den systemansvariga myndigheten, är att den aktör som är ansvarig för att tillhandahålla utbildning också bör förfoga över utbildningsplatserna. Ansvaret för att tillhandahålla utbildning är också ett ansvar som enbart faller på staten och inte på alla aktörer i skolsystemet.

## **I utbudsansvaret bör det ingå att planera och dimensionera den offentligt anordnade utbildningen**

För att kunna erbjuda och anordna utbildning gör utredningen bedömningen att den statliga huvudmannen bör ha mandatet att planera och dimensionera den offentligt anordnade utbildningen. Huvudmannen behöver därför vara organiserad så att den har kunskap och kännedom om de lokala och regionala förhållanden som är av vikt för olika beslut. Den systemansvariga myndigheten bör i sin tur bland annat tillhandahålla regionala planeringsunderlag (se avsnitt 12.1.2). Den systemansvariga myndigheten bör också ha beredskap för att hantera plötsliga ”utbudschocker”, genom att exempelvis fördela extra resurser för tillfälligt högre kostnader i lägen när man snabbt behöver ordna plats för elever som påverkas av en skolnedläggning eller liknande oförutsedda händelser (se avsnitt 13.1.3 och 13.1.4).

*Planering och dimensionering av grundskolan bör även i ett statligt system utgå från en närhetsprincip*

Den statliga huvudmannen för grundskolan bör ha i uppdrag att utifrån de lokala förutsättningarna planera och dimensionera de offentliga grundskolorna. Grundprincipen bör liksom i dag vara alla elevers rätt att gå i en allmän skola nära hemmet.

I dag har elever rätt till en plats i grundskolan i sin hemkommun. Men om det finns särskilda skäl, eller om kommunerna kommer överens, kan en elev även tas emot i grundskolan i en annan kommun. Med ett statligt huvudmannaskap behöver skolplaceringar inte, som i dag, begränsas av kommungränser. Den närmaste skolan kan ligga i en annan kommun än hemkommunen. I ett statligt system spelar det ingen roll. Däremot kommer den statliga huvudmannens planering och dimensionering av utbildningen att behöva ta sin utgångspunkt i ett visst geografiskt område. Ett sådant lokalt planeringsområde kan ofta komma att sammanfalla med kommungränserna. Men i vissa fall kan geografiska och demografiska förhållanden medföra att planeringsområdet är större eller mindre än en kommun.

På samma sätt som elever i dag, i mån av plats, har möjlighet att söka sig till en grundskola utanför den egna kommunen, bör elever i ett statligt skolsystem kunna söka en skolplats i ett annat planeringsområde. Så länge ett sådant önskemål inte går ut över andra elevers rätt till en skola nära hemmet bör också elever kunna placeras i ett annat planeringsområde. Till skillnad från i dag är en sådan placering inte förknippad med någon särskild ekonomisk transaktion, eftersom huvudmannen fortfarande är densamma.

I sitt arbete med planering och dimensionering behöver den statliga huvudmannen ha tillgång till grundläggande uppgifter om elever, inklusive uppgifter om elevernas preferenser för skolplaceringar. Sådana uppgifter kommer att finnas i det elevregister och system för önskemål och beslut om placering i grundskolan som den systemansvariga myndigheten ansvarar för (se avsnitt 12.1.2). Huvudmannen behöver också kunskap om den lokala samhällsplaneringen i olika avseenden. Därför kommer den att behöva samverka med kommunerna i sin planeringsverksamhet.

I den statliga huvudmannens ansvar kommer det att ingå ett mandat att besluta om skolnedläggningar. En nedläggning av en skola är ofta en fråga med stor lokalpolitisk betydelse som kan skapa stort engagemang. Förhållandevis många kommuner väljer att behålla små skolenheter på landsbygden, trots att det blir dyrt och inte fullt ut kompenseras av kostnadsutjämningen. Ett skäl till det är den viktiga funktion som kommunen ser att skolan har för det samhälle eller den by där den ligger.<sup>26</sup>

En statlig huvudman bör i första hand se till kraven i skollagstiftningen vid beslut om den lokala skolstrukturen och skolors lokalisering. Frågor om likvärdighet, kvalitet och resultat kommer därför rimligen att stå i fokus för huvudmannens utformning av skolstrukturen. Den statliga huvudmannen kommer också att ha krav på sig att hushålla med statens medel och bedriva en effektiv verksamhet, i likhet med all annan statlig verksamhet.<sup>27</sup> Möjliga grunder för en skolnedläggning skulle exempelvis kunna vara svårigheter att upprätthålla kvaliteten i en alltför liten skolenhet eller behovet av att organisera verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt.

Utrymmet för att ta lokalpolitiska hänsyn är rimligtvis mindre för en statlig huvudman än för en kommun. Möjligheten att ta alltför stor lokal hänsyn påverkas också av att staten bör agera utifrån samma principer i hela landet.

Beslut om skolnedläggningar är erfarenhetsmässigt väldigt svåra att fatta för lokala politiker. En statlig myndighet kan ha lättare att fatta impopulära beslut om man anser att de är motiverade. Men möjligheterna för de personer som berörs av beslutet att påverka och utkräva ansvar blir samtidigt mindre. För kommunen medför också förlusten av mandatet över skolors lokalisering att man förlorar ett verktyg för sin samhällsplanering. Den statliga huvudmannen behöver därför hitta former för att föra dialog med skolans intressenter vid utformningen av skolstrukturen och om möjligt förankra besluten för ökad legitimitet (se vidare avsnitt 15.1.3 om samverkan).

---

<sup>26</sup> *Dagens Samhälle* 2020-01-30 "Kommunerna med för många skolor – hela listan" [www.dagenssamhalle.se/offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/kommunerna-som-har-for-manga-skolor-hela-listan/](http://www.dagenssamhalle.se/offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/kommunerna-som-har-for-manga-skolor-hela-listan/) (hämtad 2022-08-17).

<sup>27</sup> 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

*Den statliga huvudmannen kommer att ha goda förutsättningar för att planera och dimensionera utbildning inom gymnasieskolan*

I ett statligt skolsystem ansvarar den statliga huvudmannen för planering och dimensionering av den offentligt anordnade gymnasieskolan. Utgångspunkterna för dimensioneringen bör vara individens efterfrågan, arbetsmarknadens behov och en effektiv resursanvändning.

Ett samlat statligt huvudmannaskap bör enligt utredningen kunna underlätta arbetet med planering och dimensionering av gymnasieskolan. Till skillnad från i dag kommer utbildningsutbudet inte att bestämmas av varje kommun för sig, utan kan fullt ut dimensioneras utifrån de regionala behoven, såväl individens behov som arbetsmarknadens. Det bör minska riskerna för såväl över- som underetablering av utbildningsplatser.

I princip skulle man kunna tänka sig att alla statliga gymnasieskolor hade ett riksintag, det vill säga att gymnasieelever skulle ha rätt att på lika villkor söka sig till vilken gymnasieskola som helst i landet. Ett sådant system skulle dock kunna leda till att vissa elever fick orimligt långt till skolan, i det fall gymnasieplatserna på den egna orten togs i anspråk av elever från andra orter. Även i ett statligt skolsystem anser vi att gymnasieskolans planering och dimensionering, liksom ansökan och mottagning, bör vara regional, med vissa undantag för specialistutbildningar som kan vara riksrekryterande.

*Planering och dimensionering av utbildning inom komvux behöver ta hänsyn till en lokal, regional och nationell kontext*

I ett statligt skolsystem ansvarar den statliga huvudmannen för planering och dimensionering av all utbildning inom komvux. Utgångspunkterna för dimensioneringen bör vara vuxnas behov och efterfrågan, arbetsmarknadens behov och en effektiv resursanvändning.

Komvux finns både i en lokal, regional och nationell kontext. Skolformen består av flera delar och viss utbildning har rättighetslagstiftning, andra inte. Ett samlat statligt huvudmannaskap bör enligt utredningen kunna underlätta arbetet med planering och dimensionering av komvux. Den statliga huvudmannen kan, som ensam ansvarig för utbildning inom komvux, besluta vilka utbildningar som ska ges, antal platser och var dessa ska förläggas för att individer ska ha möjlighet att ta del av utbildning på ett rimligt avstånd från hemorten.

Att en statlig huvudman har hela utbudsansvaret ger förutsättningar att effektivt omfördela resurser när det finns behov av till exempel snabba omställningar. Den statliga huvudmannen har möjlighet att erbjuda utbildning lokalt eller regionalt samt samordna viss utbildning nationellt, exempelvis utbildning inom så kallade smala yrkesområden och distansutbildning. Den statliga huvudmannen har också goda strategiska möjligheter att etablera annan verksamhet, till exempel lärcentrum, som underlättar för den enskilda individen att ta del av utbildning även om den inte anordnas på hemorten.

Komvux har i dag en alltmer regional kontext. Den lokala nivån är ofta för begränsad för att till exempel uppnå ett brett utbud och ett effektivt resursutnyttjande, samtidigt som en nationell nivå riskerar att inte vara tillräckligt snabbfotad och inte ha den lokala och regionala förankring som är viktig för komvux. Komvux bör därför, i ett statligt skolsystem, i huvudsak planeras, dimensioneras och organiseras regionalt. Det inkluderar också mottagande och antagning. Den statliga huvudmannen behöver bygga upp antagningsorganisationer som kan hantera det kontinuerliga flödet av ansökningar och genomföra de individuella bedömningar som ska ligga till grund för beslut om mottagande och antagning.

## Planeringen av utbildningen bör omfatta ansvaret för lokaler

En stor del av planering och dimensionering handlar om lokalplanering. I ett statligt skolsystem blir det ett ansvar för den statliga huvudmannen att säkerställa att skolan har ändamålsenliga lokaler.

### *Planeringen av lokaler är en utmaning i dag*

Kommunerna använder i dag olika lösningar för sina lokaler och organiserar också ansvaret för lokalerna på olika sätt. Kommuner kan bygga och äga sina skollokaler själva, eller hyra lokaler av ett fastighetsbolag. Det förstnämnda dominerar. En vanlig modell är att förvaltningen av fastigheterna sköts av en hyresfinansierad fastighetsenhet.<sup>28</sup>

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har bedömt att många av skolans lokaler är slitna och i behov av renovering. Den kommunala sektorn byggdes ut kraftigt under 1960- och 1970-talen. 50 procent av

---

<sup>28</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Internhyra. Rätt incitament för effektiva lokaler*.

verksamhetslokalerna är uppförda under perioden 1960–1980. I vissa fall är lokalerna i så dåligt skick att det enda alternativet är rivning.<sup>29</sup>

Utmaningar för kommunerna är bland annat att göra bra prognoser över efterfrågan på skolplatser och hitta mark att bygga på. För att parera osäker och varierande efterfrågan på skolplatser strävar kommunerna efter att bygga flexibla lokaler som kan användas för olika verksamheter beroende på elevkullarnas storlek.<sup>30</sup> Möjligheterna till sådan flexibilitet är rimligtvis större för en kommun som bedriver många olika verksamheter inom sitt geografiska område, än vad det skulle vara för en statlig huvudman för skolan.

### *Statliga myndigheter har ansvar för sin egen lokalförsörjning*

Den statliga huvudmannen kommer att vara organiserad i myndighetsform (se vidare om myndighetsstrukturen i kapitel 16). Statliga myndigheter har ett eget ansvar att lösa sin lokalförsörjning och förväntas till så låg kostnad som möjligt hålla sig med lokaler som är ändamålsenliga för verksamheten. Myndigheterna har också stor frihet att själva bestämma över sin lokalförsörjning så länge den sker inom ramen för de ekonomiska resurser som myndigheten tilldelats.<sup>31</sup>

Grunderna för myndigheternas lokalförsörjning slogs fast under tidigt 1990-tal när riksdagen beslutade att genomföra den så kallade lokalförsörjningsreformen.<sup>32</sup> Reformen syftade till att uppnå ett mer effektivt resursutnyttjande för myndigheterna och en effektiviserad fastighets- och förmögenhetsförvaltning för staten som helhet. Reformen skulle ge en mer affärsmässig relation mellan fastighetsägare och hyresgäster. Myndigheten Byggnadsstyrelsen avvecklades och statligt ägda bolag grundades för att förvalta statens fastigheter. Bolagen skulle ge en avkastning jämförbar med den som uppnås hos privatägda fastighetsförvaltande bolag. Som hyresgäst skulle staten betala marknadsmässig hyra.<sup>33</sup> De fastigheter som efter fastighetsreformen kom att förvaltas av myndigheter var de som inte bedömdes kunna föras över till förvaltning i bolagsform utan behövde ägas och

<sup>29</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Äga eller hyra verksamhetslokaler?*

<sup>30</sup> Boverket (2017): *Skolans nya plats i staden*. Rapport 2017:16. Sveriges Kommuner och Lands-  
ting (2014): *Det fria skolvälet ur ett fastighetsperspektiv*.

<sup>31</sup> Se bl.a. 8–9 §§ förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

<sup>32</sup> Prop. 1991/92:44, bet. 1991/92:FiU8, rskr. 1991/92:107. Se också prop. 1992/93:37,  
bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123.

<sup>33</sup> Riksrevisionen (2018): *Lärosätenas lokalförsörjning – rum för utveckling*. RiR 2018:15.



förvaltas direkt av staten. Det handlade i första hand om kulturfastigheter med stort symbolvärde, utrikes fastigheter som ambassader, fastigheter med särskilda säkerhetskrav och försvarsfastigheter där bolagsformen inte bedömdes lämplig.<sup>34</sup>

Samtidigt övergick den statliga styrningen av myndigheter till mål- och resultatstyrning som gav myndigheterna mandatet att själva välja hur resurser skulle fördelas inom verksamheten för att nå dess mål. De statliga myndigheterna skulle därmed ta ett helhetsansvar för verksamhetens kostnader, inklusive lokalkostnader, och ansvara för sin egen lokalförsörjning i stället för att bli försörjda med lokaler av Byggnadsstyrelsen.<sup>35</sup>

### *Den statliga huvudmannen bör ha ansvaret för skollokaler*

Enligt skollagen är det huvudmannen som har ansvar för att utbildningen har de lokaler och den utrustning som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. I ett statligt skolsystem gör utredningen bedömningen att ansvaret för skollokaler bör ligga på den statliga huvudmannen. I linje med principerna för myndigheters lokalförsörjning bör den statliga huvudmannen både ha friheten och ansvaret för att hitta olika lokallösningar. Att kommunerna skulle kvarstå som ansvariga för att tillhandahålla skollokaler menar vi är ett mindre lämpligt alternativ eftersom den statliga huvudmannen skulle ha svårt att fullt ut ta sitt ansvar för lokalernas ändamålsenlighet.

Den statliga huvudmannens behov av lokaler kommer att vara omfattande. I jämförelse med myndigheter som framför allt hyr kontorslokaler kommer också den statliga huvudmannens behov att vara mer varaktiga. Det innebär att vissa av de regelverk som i dag finns när det gäller myndigheters lokalförsörjning, exempelvis de bestämmelser som reglerar hyreskontraktens maxlängd, kan vara svåra att tillämpa för skollokaler.

Skolor behöver ofta specialutformade lokaler, på fastighetsspråk kallat ändamålslokaler. När en myndighet behöver specialutformade lokaler är en vanlig ordning att myndigheten initierar en nybyggnation samtidigt som den åtar sig att teckna långa hyresavtal med fastighetsägaren när byggnaden är färdig. Myndigheten står för kravställan-

---

<sup>34</sup> SOU 2011:31 *Staten som fastighetsägare och hyresgäst*.

<sup>35</sup> Riksrevisionen (2018): *Lärosätenas lokalförsörjning – rum för utveckling*. RiR 2018:15.

det och deltar olika långt i projekteringen och genomförandet av byggnationen. Denna typ av nyinvesteringar förutsätter långa hyresavtal, vilket kräver att myndigheten har regeringens medgivande att ingå sådana avtal.<sup>36</sup> Vid ett statligt huvudmannaskap för skolan skulle det behöva utredas hur regelverket för myndigheters lokalförsörjning kan utvecklas så att det också kan inrymma den statliga huvudmannens behov.

En stor utmaning för den statliga huvudmannen kommer att vara att hitta platser för att bygga nya skolor. Redan i dag är marktillgången ofta styrande för skolans lokalisering, och kommuner uppger att de tvingas göra avsteg från de egna närhetsambitionerna.<sup>37</sup> Kommunerna har planmonopol och är också betydande markägare. En kommun har i vissa fall även rätt att lösa in mark för att genomföra en detaljplan. I ett statligt skolsystem kommer staten att vara helt beroende av att kommuner inkluderar skolan i sin planeringsprocess och vid behov upplåter mark till statliga skolor. Att kommunerna har sådan skyldighet kommer att behöva regleras, liksom vilka kostnadsprinciper som ska användas. Kommunernas rätt att sälja mark omgärdas i dag av flera regelverk. Försäljningen ska bland annat ske med hänsyn tagen till EU:s statstödsegler samt kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning och förbud att gynna enskilda näringsidkare.

En fråga som den statliga huvudmannen särskilt behöver beakta vid sin planering av skollokaler är risken för skolsegregation. Eftersom skolsegregation är intimt förknippad med boendesegregation är det en fråga som också behöver inkluderas i kommunernas planeringsprocesser.

### *Staten och kommunen behöver hitta lösningar för befintliga skollokaler*

Den statliga huvudmannen bör själv ansvara för sin lokalförsörjning. Men vid övergången från kommunalt till statligt huvudmannaskap kommer staten och kommunerna att behöva hitta lösningar för befintliga skollokaler. Eftersom det rör sig om tusentals lokaler som omfattar mycket stora ekonomiska värden kommer det att krävas en mycket omfattande förhandlingsprocess där en mängd avtal kom-

---

<sup>36</sup> SOU 2011:31 *Staten som fastighetsägare och hyresgäst*.

<sup>37</sup> Boverket (2017): *Skolans nya plats i staden*. Rapport 2017:16.

mer att behöva förhandlas. En särskild komplikation är den samlokalisering som kan finnas mellan skola och förskola, som i ett eventuellt statligt system i enlighet med utredningens direktiv kommer att ha olika huvudmän.

Vid sidan av staten kan det också finnas andra aktörer som är intresserade av att hyra eller köpa kommunens skolfastigheter. Det gäller inte minst enskilda huvudmän. Kommuner kan också ha ett intresse av att sälja av sitt bestånd av skolfastigheter inför ett förändrat huvudmannaskap. För att säkerställa att den allmänna skolan kan utföra sitt uppdrag, behöver staten ges företräde till de kommunala lokalerna. Hur detta ska lösas bör, enligt vår bedömning, bli föremål för ytterligare utredning.

### *Svårt att skatta kostnader utifrån kommunernas befintliga redovisning*

En osäkerhetsfaktor vid ett statligt övertagande av skollokaler är kostnaden för lokalerna. För grundskolan redovisade kommunerna lokalkostnader på cirka 18 miljarder kronor 2020, vilket i genomsnitt motsvarade 19 600 kronor per elev. Den kostnaden inkluderade kostnader för egna och förhyrda lokaler inklusive inventarier och kapitalkostnader.<sup>38</sup>

Men den redovisade kostnaden är i stor utsträckning beroende av hur kommunerna väljer att hantera och bokföra sina lokalkostnader. Det framgår bland annat av Riksrevisionens granskning av skolpengen. Exempelvis redovisade två grannkommuner i Stockholms län med liknande storlek, struktur och befolkningstäthet vitt skilda lokalkostnader i Riksrevisionens undersökning, där den ena kommunens kostnader fanns i det övre spannet i landet och den andra i det lägre.<sup>39</sup>

Som framgår ovan är grundprincipen för statliga myndigheter att betala marknadsmässig hyra för lokaler. Kommuner äger i regel sina verksamhetslokaler och tillämpar en internhyresmodell. Den vanligaste principen för kommunernas internhyror är att hyran ska motsvara kostnaden för den aktuella byggnaden.<sup>40</sup> I det fall den statliga huvudmannen ska hyra skollokaler på marknadsmässiga grunder

<sup>38</sup> Skolverkets statistik. Grundskolan – Kostnader – Riksnivå. Tabell 2A: Huvudmannens kostnader 2020.

<sup>39</sup> Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

<sup>40</sup> Riksrevisionen (2022): *Skolpengssystem och lokalkostnader – en principiell analys*. Underlag a till granskningsrapporten *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

finns det en uppenbar risk att kostnaderna för lokaler skulle öka jämfört med i dag.

### *Ett statligt skolfastighetsbolag bör övervägas*

På sikt kan det vara mer fördelaktigt att äga skollokaler, än att hyra dem. Det visar analyser som SKR har gjort av de kommunala verksamhetslokalerna. De årliga kostnaderna är lägre och minskar över tid. Vid kortsiktiga behov, för att exempelvis hantera tillfälliga svängningar, är hyresalternativet mer fördelaktigt.<sup>41</sup>

Statliga myndigheter kan i regel inte äga fastigheter. Undantaget är vissa specifika myndigheter som regeringen har beslutat ska ha i uppdrag att förvalta fastigheter.<sup>42</sup> Det gäller exempelvis Statens fastighetsverk<sup>43</sup> och Fortifikationsverket.<sup>44</sup> En möjlighet som bör övervägas är att lägga ansvaret för att äga, förvalta och utveckla statliga skollokaler på ett statligt bolag. Två exempel på befintliga statliga fastighetsbolag är Akademiska hus, som utvecklar och förvaltar fastigheter för universitet och högskolor med huvudfokus på utbildnings- och forskningsverksamhet, samt Specialfastigheter som äger, utvecklar och förvaltar bland annat kriminalvårdsanstalter, ungdomshem, domstolsbyggnader och polisfastigheter. Sveriges största huvudman för skolan, Stockholms stad, har också organiserat sina skolfastigheter i ett kommunalt skolfastighetsbolag, Sisab.

Det statliga skolfastighetsbolaget skulle i så fall ha ett uppdrag att försörja staten med skollokaler. Den statliga huvudmannen skulle hyra lokaler från det statliga skolfastighetsbolaget, men också ha möjlighet att vid behov hyra andra lokaler. Skolfastighetsbolaget skulle också kunna hyra ut till andra aktörer för att parera statens varierande behov av skollokaler. Huvudmannens kostnader för lokaler skulle därmed styras av vilken hyresmodell som huvudmannen och fastighetsbolaget kommer överens om. Möjligheten att bilda ett statligt skolfastighetsbolag hör till de frågor som bör utredas vidare vid ett statligt huvudmannaskap för skolan.

<sup>41</sup> Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Äga eller hyra verksamhetslokaler*. Se också Kommuninvest (2021): *Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn?* Fokusrapport.

<sup>42</sup> 3 § förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

<sup>43</sup> Förordningen (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk.

<sup>44</sup> Förordningen (2007:758) med instruktion för Fortifikationsverket.

*Staten bör utveckla kunskapen kring skollokalers ändamålsenlighet*

Regelverket för skolans lokaler är mycket övergripande och de kommunala huvudmännen har tidigare efterlyst mer kunskap om vad som faktiskt utgör ändamålsenliga lokaler i olika avseenden.<sup>45</sup>

Den statliga huvudmannen kommer att bli den överlägset största beställaren av skollokaler. Som kravställare bedömer utredningen att den statliga huvudmannen bör kunna utveckla normer och riktlinjer för utformningen av de statliga skollokalerna. Det innebär att staten kommer att behöva bygga upp en kunskapsbas i dessa frågor, gällande såväl kraven på skolans fysiska miljö när det exempelvis gäller tillgänglighet, luftkvalitet, ljusinsläpp och buller, som kunskap om hur lokalernas utformning påverkar det pedagogiska arbetet. De krav som staten ställer på de egna skollokalerna bör sedan kunna fungera normerande för alla huvudmän.

Det finns också särskilda krav på statliga myndigheters lokaler som inte gäller kommuner. Statliga myndigheter är skyldiga att verka för att deras lokaler är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.<sup>46</sup> Om en statlig myndighet agerar huvudman för skolan bör det innebära att kravet på tillgänglighet också blir tillämpligt för alla de lokaler där staten bedriver skolverksamhet. Det kan i sin tur medföra att många befintliga skollokaler behöver ändras eller byggas om eller att regelverket bör ses över utifrån de förutsättningar som gäller för kommunerna i dag.

### 15.1.3 Den statliga huvudmannen bör samverka lokalt och regionalt

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör den statliga huvudmannen utveckla strukturerade former för samverkan med kommunerna på områden där skolverksamheten har beröringspunkter med annan kommunal verksamhet och där det i dag på många håll redan finns en etablerad samverkan inom kommunerna.

<sup>45</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Skollokalernas betydelse för lärande. En översikt över forskning och utvecklingsprojekt*.

<sup>46</sup> Förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.

Den statliga huvudmannen bör också utveckla former för samverkan med arbetslivet och andra samhällsaktörer som har verksamhet som på olika sätt kan beröra utbildningen och eleverna, liksom med andra statliga myndigheter som har anknytning till verksamheten.

Vid ett fullgånget förstatligande bör den statliga huvudmannen också utveckla forum och former för insyn och dialog med företrädare för olika lokala och regionala intressenter.

## Skolan är en del av lokalsamhället

Skolan har en särställning i samhället som den institution som samlar alla barn och familjer. Skolan berör därmed väldigt många människor på olika sätt. Det innebär också att många människor behöver få insyn i skolans verksamhet och möjlighet att på olika sätt lämna synpunkter på hur verksamheten bedrivs.

Skolan har i första hand ett kunskapsuppdrag, men i och med sin centrala roll i samhället fyller skolan också fler funktioner. Särskilt viktig kan skolan vara i socialt utsatta områden. Låg måloppfyllelse i skolan beskrivs som en grogrund för social oro och kriminalitet. På motsvarande sätt ses ofta satsningar på skolan och samverkan mellan offentliga, privata och idéburna organisationer som en nyckelfaktor för hur utvecklingen kan vändas.<sup>47</sup>

Skolan knyter också ihop olika delar av samhällslivet. Genom komvux kan exempelvis vuxna i behov av arbete få en yrkesutbildning som möter behoven i det lokala arbetslivet.

Skolan kommer även med ett statligt huvudmannaskap att vara en viktig del av det lokala samhället. Men samverkansformerna kan komma att påverkas av det ändrade huvudmannaskapet.

<sup>47</sup> Se t.ex. Lunneblad, Johannes (2019): Utsatthetens mervärde. En studie av "Skolan mitt i byn" i ett socialt utsatt område. *Sociologisk Forskning*, årgång 56, nr 1, s. 53–69. Dahlstedt, Magnus & Foulter, Christophe (2018): Skolan och trygghetsfostran – viljan att förebygga. I: Dahlstedt, Magnus (red): *Förortsdrömmar – Ungdomar, utanförskap och viljan till inkludering*. Linköping Studies in Social Work and Welfare 2018:3. Socialstyrelsen (2010): *Social rapport 2010*.

## Den statliga huvudmannen bör utveckla former för samverkan med angränsande kommunala verksamheter

Skolverksamheten samverkar i många kommuner med andra kommunala verksamheter, såsom förskolan, kulturskolan, folkbiblioteken, socialtjänsten samt kommunens arbetsmarknads- och integrationsinsatser. Det är en samverkan som behöver finnas även i ett statligt skolsystem. Utredningen bedömer därför att den statliga huvudmannen bör utveckla strukturerade former för samverkan med närliggande kommunala verksamheter.

En strävan bör vara att värna befintlig samverkan. Exempelvis finns det i många kommuner en etablerad samverkan mellan skolan och kulturskolan. I en undersökning från Sveriges Kommuner och Regioner angav 95 procent av kommunerna att det fanns en samverkan mellan skola och kulturskola. Vanligt var att kulturskolan fick bedriva verksamhet i skolans lokaler, men i många kommuner förekom det också gemensamma projekt av olika slag, inklusive samverkan kring undervisningen.<sup>48</sup>

I vissa delar kan behovet av strukturerad samverkan öka om huvudmannaskapet skulle bli statligt. Det gäller exempelvis övergångarna mellan förskola och grundskola, vilka skulle innebära en övergång från en huvudman till en annan om ett förstatligande sker i enlighet med våra direktiv.

Den statliga huvudmannen behöver också säkerställa att det finns en strukturerad samverkan med de kommunala verksamheter som på olika sätt angränsar till komvux, eftersom komvux berör flera olika politikområden och alltmer har blivit ett verktyg för att hantera olika samhällsutmaningar.

Ett statligt huvudmannaskap innebär att skolans organisation både centraliseras och byter förvaltningsnivå från kommun till stat. Det kommer att påverka befintliga samverkansstrukturer och riskerar att försvåra samverkan med angränsande kommunala verksamheter, åtminstone på kort sikt. Att omorganisationer kan försvåra samverkan är också erfarenheten från Sveriges tre storstäder som alla valt att flytta ansvaret för grundskolan från stadsdelar till centrala facknämnder och förvaltningar. Samverkan mellan skolan och de kommunala verksamheter som var kvar på stadsdelarna, såsom förskolan eller individ- och familjeomsorgen, påverkades negativt av omorga-

---

<sup>48</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2016): *Samverkan mellan skola och kulturskola*.

nisationen, även om samverkan till viss del återhämtade sig över tid (se också avsnitt 15.1.1).<sup>49</sup>

Hur strukturerna för samverkan med kommunerna ska se ut vid ett statligt huvudmannaskap är därför något som kan behöva planeras redan innan en huvudmannareform genomförs. De juridiska förutsättningarna för informationsöverföring mellan den statliga huvudmannen och kommunala verksamheter kan också behöva utredas särskilt.

### **Den statliga huvudmannen bör samverka med andra samhällsaktörer och arbetslivet**

Den statliga huvudmannen kommer att vara en viktig aktör i lokalsamhället. Förutom kommunen bedömer utredningen att huvudmannen också bör utveckla former för samverkan med andra verksamheter och aktörer som på olika sätt rör barn och unga, såsom barn- och ungdomspsykiatri samt föreningslivet.

Gymnasieskolan och komvux behöver också samverka med arbetslivet i form av branscher och arbetsgivare, bland annat genom programråd inom gymnasieskolan och yrkesråd inom komvux. Utöver att det finns krav på samverkan med arbetslivet är sådan samverkan viktig för kvaliteten på utbildningen.

För komvux är regionerna, som den aktör som har ett regionalt utvecklingsansvar i länet, en allt viktigare samverkanspart när det rör bland annat planering av utbud av yrkesutbildning och lärcentrum. En statlig huvudman skulle ha möjlighet att vidareutveckla denna samverkan som i dag varierar i utformning och omfattning mellan olika kommuner och regioner.

### **Den statliga huvudmannen bör samverka med andra myndigheter**

Den statliga huvudmannen kommer att organiseras i form av en myndighet. Alla statliga myndigheter har ett allmänt ansvar att samverka. I det ingår bland annat att samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde.<sup>50</sup> Genom samarbete ska myndigheter ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Göteborgs Stad (2016): *Utredning av skolverksamheten inom ramen för stadsdelsnämndernas ansvar*. Stadsledningskontoret, dnr 1111/15.

<sup>50</sup> 8 § förvaltningslagen (2017:900).

<sup>51</sup> 6 § myndighetsförordningen.



Skolan samverkar redan i dag med olika myndigheter. Ett exempel är de brottsförebyggande samverkansmodellerna SSPF (samverkan skola, socialtjänst, polis och fritid) och SIG (sociala insatsgrupper) som förutom skola och socialtjänst också omfattar polisen.<sup>52</sup>

Inom komvux är och behöver samverkan med Arbetsförmedlingen vara särskilt utvecklad och omfattande (se avsnitt 5.5.5). Krav på samverkan mellan komvux och Arbetsförmedlingen finns i både skollagen och andra författningar. Den statliga huvudmannen behöver utifrån detta utveckla former för samverkan på både en strategisk och en operativ nivå.

Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen lyfts i dag som problematisk och utmanande. Hur samverkan kommer att påverkas av ett förändrat huvudmannaskap är inte helt lätt att säga. Å ena sidan kan möjligheterna att utveckla strukturerade och långsiktigt stabila samverkansformer förbättras. Å andra sidan riskerar samverkan mellan två stora myndigheter att bli trögrörig med långa beslutsvägar. Vid utformandet av strukturer för samverkan bör den statliga huvudmannen särskilt beakta de insatser som nu pågår för att förbättra samverkan mellan komvux och Arbetsförmedlingen (se avsnitt 5.5.5), och dra lärdom av insatserna utifrån de nya förutsättningar som ges med ett statligt huvudmannaskap.

### **Den statliga huvudmannen bör utveckla forum och former för insyn och dialog med skolans intressenter**

I ett statligt skolsystem med en samlad statlig huvudman kan avståndet till dem som fattar avgörande beslut uppfattas som längre än vid ett kommunalt huvudmannaskap. Det gäller kanske särskilt avståndet till den politiska nivån. De etablerade samrådsformer som i dag finns mellan kommunen och olika organisationer, exempelvis företrädare för elever och föräldrar, kommer att försvinna när skolan inte längre är en kommunal angelägenhet. Samtidigt skapar omorganisationen nya intressenter, där kommunen själv är en.

---

<sup>52</sup> Brottsförebyggande rådet. *Sociala insatsgrupper (SIG) och SSPF*. <https://bra.se/sig-sspf> (hämtad 2022-08-16).

Den statliga huvudmannen behöver av dessa skäl säkerställa att det finns möjligheter till insyn och dialog om skolan lokalt, även i ett statligt skolsystem. Sådana forum kan också ge den statliga huvudmannen kännedom om lokala förhållanden av vikt.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att den statliga huvudmannen bör utveckla forum och former för insyn och dialog med skolans intressenter. Genom att huvudmannen organiserar samrådsformer med lokala och regionala företrädare ges möjlighet till ömsesidigt informationsutbyte. Det viktigaste är självklart att föra en dialog med kommunen. Andra intressenter som dialoger bör upprättas med är exempelvis elev- och föräldraorganisationer samt ideella organisationer inom kultur, fritid och samhälle. Ett exempel på en fråga där det kan vara särskilt viktigt med en dialog med skolans lokala intressenter är skolors lokalisering.

### **Den statliga huvudmannen bör utveckla samverkan med fristående skolor**

De fristående skolorna är sinsemellan mycket olika. Majoriteten är små eller mycket små. Jämfört med den statliga huvudmannen kommer skillnaderna i storlek och administrativ kapacitet att vara enorm. Samtidigt kommer staten och de fristående skolorna att verka inom samma lokala eller regionala skolsystem.

Enligt utredningen finns det anledning att överväga om den statliga huvudmannen bör ansvara för att utveckla samverkan med de enskilda huvudmän och skolor som verkar inom ett visst lokalt eller regionalt skolsystem. Regelbunden kontakt mellan alla skolor inom ett område skulle kunna skapa förutsättningar att hantera eventuella gemensamma utmaningar i den lokala kontexten. För solitära skolor skulle en sådan samverkansstruktur också innebära ett tydligare sammanhang som en del av skolsystemet. Omvänt bör det övervägas att fristående skolor i ett visst geografiskt område ska vara skyldiga att delta i vissa gemensamma aktiviteter.

### 15.1.4 Den statliga huvudmannen bör kunna erbjuda utbildning inom komvux på olika sätt

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör den statliga huvudmannen kunna erbjuda utbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux) på olika sätt. Den statliga huvudmannen bör kunna bedriva utbildning i egen regi och lägga ut utbildning på entreprenad. Såväl enskilda utbildningsanordnare som kommuner och i vissa fall regioner bör kunna bedriva utbildning på uppdrag av den statliga huvudmannen. Den statliga huvudmannen bör kunna använda olika modeller för att lägga ut utbildning på entreprenad.

Den statliga huvudmannen bör kunna välja vad som behöver läggas ut på entreprenad och hur detta ska göras utifrån lokala och regionala behov. Den statliga huvudmannen bör kunna styra och erbjuda utbildning inom komvux olika skolformsdelar på olika sätt utifrån vad som är mest ändamålsenligt sett till syftet för utbildningen.

Rektorn för utbildningen bör finnas hos anordnaren av utbildningen.

För komvux bör den statliga huvudmannen även överta vissa specifika uppgifter från hemkommunen:

- ansvaret för individuella studieplaner
- beslut om utbildningsplaner för den sammanhållna utbildningen för vissa nyanlända inom etableringsprogrammet
- hanteringen av betygshandlingar och intyg från enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt.

### Den statliga huvudmannen bör kunna bedriva utbildning i egen regi och lägga ut utbildning på entreprenad

Huvudmannaskapet för komvux skiljer sig åt jämfört med huvudmannaskapet för andra skolformer, eftersom det i nuläget bara finns offentliga huvudmän för komvux (kommuner och regioner). Men dagens huvudmän kan välja att bedriva utbildning på olika sätt, vilket beskrivs i avsnitt 4.1.3.

Vid ett fullgånget förstatligande gör utredningen bedömningen att den statliga huvudmannen bör kunna erbjuda utbildning inom komvux på olika sätt. Det finns som vi ser det tre olika varianter för hur utbildningen skulle kunna bedrivas:

- helt i egen regi
- med all utbildning på entreprenad
- med en kombination av egen regi och utbildning på entreprenad.

Om den statliga huvudmannen skulle bedriva all utbildning i egen regi, skulle staten bli den enda anordnaren inom komvux eftersom det inte finns några enskilda huvudmän. Detta skulle sannolikt ge de bästa förutsättningarna för en likvärdig utbildning, bland annat med anledning av att all personal skulle få samma arbetsgivare. Däremot är det inte rimligt att tro att den statliga huvudmannen skulle kunna driva allt i egen regi när dagens kommunala huvudmän anser att de även behöver använda sig av utbildning på entreprenad. Att inte ha denna möjlighet skulle troligen göra det svårt för den statliga huvudmannen att kunna erbjuda ett brett utbildningsutbud och vid behov hantera snabba omställningar inom komvux, som är en flexibel och föränderlig verksamhet.

Den statliga huvudmannen skulle i stället kunna ta över kommunernas ansvar som huvudman men inte bedriva någon utbildning alls i egen regi utan lägga ut allt på entreprenad. Fördelar med en sådan variant skulle vara att styrningen för komvux skulle bli mer samordnad än i dag. Förändringen skulle inte heller medföra verksamhetsövergångar för personal från kommun eller enskild utbildningsanordnare till staten. Men eftersom komvux till stor del är en rättighet behöver den statliga huvudmannen kunna säkerställa att eleverna har tillgång till utbildning inom komvux. Om den statliga huvudmannen inte skulle kunna erbjuda utbildning i egen regi behöver den alltid förlita sig på att det finns någon annan som kan, och vill, anordna utbildning över landet inom komvux samtliga skolformsdelar. Eftersom det i dag finns vissa kommuner som inte får in anbud vid upphandling av utbildning och vissa kommuner inte erbjuder någon utbildning alls finns en risk för brist på etablering av anordnare. Att den statliga huvudmannen endast skulle bedriva utbildning på entreprenad gör det därmed svårt att säkra tillgången till utbildning och ett hållbart utbud över tid. Denna lösning skulle alltså kunna påverka

elevens möjlighet att få den utbildning eleven har rätt till eller behöver på ett negativt sätt.

Mot denna bakgrund framstår den sista varianten som mest fördelaktig. Vi bedömer således att den statliga huvudmannen vid ett fullgånget förstatligande bör kunna bedriva utbildning i egen regi i kombination med möjlighet att lägga ut utbildning på entreprenad. På så sätt behöver staten inte bedriva all utbildning själv, utan kan komplettera med andra anordnare vid behov. Det ger den statliga huvudmannen större möjlighet att vara flexibel och kunna göra snabba omställningar för att anpassa sig till individuella, lokala, regionala och nationella behov.

*Det blir nya förutsättningar med en statlig huvudman som hanterar utmaningarna med utbildning på entreprenad*

Om en huvudman – staten – skulle ansvara för all utbildning som läggs ut på entreprenad jämfört med flera kommunala huvudmän skulle det kunna ge vissa stordriftsfördelar. Genom att samla kompetens hos den statliga huvudmannen bör man kunna uppnå mer likartade sätt att lägga ut utbildning på entreprenad, med större effektivitet och högre kvalitet. Det kan vara särskilt viktigt för vissa typer av utbildningar, till exempel distansutbildning. Den statliga huvudmannen kan exempelvis i förfrågningsunderlag och avtal styra vilka krav som ska gälla vid utbildning på entreprenad. Dessutom bör det finnas bättre förutsättningar för att uppföljningen av utbildning på entreprenad kan stärkas.

Den risk som finns i dag med brist på etablering och överetablering av enskilda utbildningsanordnare skulle inte per automatik lösas med ett statligt huvudmannaskap. Däremot skulle en samordnad styrning av att lägga ut utbildning på entreprenad samt sammanhållen planering och dimensionering av utbildning ge bättre förutsättningar att hantera dessa risker.

Staten skulle vid förstatligandet ta över som arbetsgivare för offentligt anställd personal för den utbildning staten väljer att bedriva i egen regi, se vidare avsnitt 15.2. Men även om det skulle finnas en enda huvudman skulle inte all personal inom komvux vara anställd av den statliga huvudmannorganisationen. Andra anordnare utöver staten skulle anställa sin egen personal, precis som i dag när personal inom komvux antingen kan vara anställd hos den kommunala huvudmannen eller hos den enskilda utbildningsanordnaren. Vid en eventuell

övergång till ett statligt huvudmannaskap behöver det analyseras hur existerande avtal om utbildning på entreprenad ska hanteras. Hur den statliga huvudmannen sedan väljer att organisera utbildningen kommer att vara föränderligt över tid.

### **Den statliga huvudmannen bör kunna lägga ut utbildning på entreprenad till enskilda utbildningsanordnare, kommuner och i vissa fall regioner**

Utredningen gör alltså bedömningen att den statliga huvudmannen bör kunna både bedriva komvux i egen regi och lägga ut utbildning på entreprenad. Som tidigare nämnts är det i dag bara kommuner, och under vissa förutsättningar regioner, som kan vara huvudmän för komvux. Huvudmännen kan i sin tur lägga ut utbildningen på entreprenad till enskilda utbildningsanordnare.<sup>53</sup>

Vid ett eventuellt statligt huvudmannaskap för komvux ser vi tre tänkbara aktörer som staten skulle kunna anlita för utbildning på entreprenad: enskilda utbildningsanordnare, kommuner och regioner. Enskilda utbildningsanordnare används redan i nuvarande system inom ramen för ett kommunalt huvudmannaskap.

Kommuner är i dag både huvudmän och anordnare av utbildning inom komvux. Vid ett statligt huvudmannaskap förlorar kommunerna sin roll som huvudmän men vi har prövat möjligheten att de fortfarande kan fungera som anordnare i ett statligt skolsystem. För att uppfylla efterfrågan på utbildning tror vi inte att det räcker att enbart använda enskilda utbildningsanordnare som komplement till utbildning i egen regi. Som vi beskriver ovan finns det redan i nuvarande system en brist på etablering av enskilda utbildningsanordnare i vissa delar av landet. I dessa fall behöver den statliga huvudmannen kunna använda sig av andra anordnare som komplement till utbildningen i egen regi. Att i detta läge inte fortsatt låta kommunerna kunna anordna utbildning vore enligt vår uppfattning olämpligt.

Även regioner kan i dagens system vara huvudmän för komvux och tillhandahålla utbildning på gymnasial nivå inom områdena naturbruk och omvårdnad. Efter överenskommelse med en kommun får regionerna också tillhandahålla utbildning på gymnasial nivå inom andra områden eller som särskild utbildning på gymnasial nivå.<sup>54</sup> När

<sup>53</sup> 23 kap. skollagen.

<sup>54</sup> 20 kap. 18 § skollagen.

det gäller dessa specifika utbildningar finns specifik kompetens hos regionerna som skulle tas till vara om de fortsatt skulle kunna anordna utbildning.

*Kommuner och i vissa fall regioner bör kunna bedriva utbildning på uppdrag av den statliga huvudmannen*

För att den statliga huvudmannen ska kunna använda kommuner och regioner som anordnare av komvux i ett eventuellt statligt skolsystem krävs att de får bedriva utbildning på entreprenad. Är det då juridiskt möjligt för staten att uppdra åt kommuner och regioner att bedriva utbildningsverksamhet? Enligt skollagens nuvarande bestämmelser får en kommun eller region genom ett avtal utföra uppgifter åt en annan huvudman inom skolväsendet.<sup>55</sup> I ett statligt skolsystem skulle det bara finnas en enda huvudman för komvux – staten – och kommunerna och regionerna skulle inte längre ha kvar sitt huvudmannaskap eller sitt utbildningsuppdrag i den utsträckning de har i dag. Detta skulle förändra förutsättningarna i systemet helt. Därför finns det inte ett självklart svar på frågan utifrån dagens bestämmelser.

Däremot kan man dra paralleller till andra områden. Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken gjorde i sitt betänkande<sup>56</sup> bedömningen att det var tillåtet för kommunerna att på uppdrag av och med ersättning från Arbetsförmedlingen vara leverantörer av arbetsmarknadspolitiska tjänster. Dessa skulle då ha upphandlats enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)<sup>57</sup> eller ingått i ett valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem (LOV).<sup>58</sup>

Enligt LOU kan en leverantör vara såväl privat som offentlig. Alla leverantörer har rätt att delta i en upphandling, oavsett i vilken juridisk form verksamheten bedrivs, och de ska alla behandlas likvärdigt. En kommun kan därför inte uteslutas från att delta i en upphandling eller ett valfrihetssystem. Däremot kan marknadsrättsliga aspekter behöva vägas in. Eftersom det finns grundläggande skillnader mellan kommuner och privata anordnare, exempelvis att kommuner är skattefinansierade och inte kan gå i konkurs, uppnås inte konkurrens på

<sup>55</sup> 23 kap. 3 § skollagen.

<sup>56</sup> SOU 2020:41 *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*.

<sup>57</sup> Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

<sup>58</sup> Lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

lika villkor. En förutsättning för att en kommun ska kunna kvalificera sig som leverantör i en upphandling är att det bedöms ligga inom ramen för kommunens befogenheter att anordna utbildning även vid ett förstatligande av skolan. På det arbetsmarknadspolitiska området förekommer det redan i dag att staten, i form av Arbetsförmedlingen, köper tjänster av kommunerna. Exempel på det är validering och arbetsmarknadsutbildning.<sup>59</sup>

Vi har i vårt resonemang utgått från att det sannolikt bör vara möjligt för staten att kunna uppdra åt kommuner, och i begränsad utsträckning regioner, att genomföra utbildning på entreprenad. Vårt uppdrag har dock inte omfattat att föreslå författningsändringar. Om det blir aktuellt behöver både skolförfattningar och annan reglering revideras.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att den statliga huvudmannen bör kunna lägga ut utbildning på entreprenad till enskilda utbildningsanordnare men också till kommuner och i vissa fall regioner. Men regionerna bör bara kunna bedriva samma typer av utbildning på gymnasial nivå som i dag. Det innebär utbildning inom områdena naturbruk och omvårdnad samt efter överenskommelse med den statliga huvudmannen även utbildning på gymnasial nivå inom andra områden eller som särskild utbildning på gymnasial nivå.

*Det är rimligt att anta att kommunerna fortsatt kommer att vilja anordna utbildning*

En fråga man kan ställa sig är hur intresserade kommunerna kommer att vara av att anordna utbildningen om de inte längre kommer att vara huvudmän för komvux. Vi menar att incitamenten för kommunerna potentiellt kan minska när de förlorar ansvaret som huvudman och i stället ska konkurrera om att få anordna utbildning på samma villkor som andra aktörer som staten kommer att anlita för att bedriva komvux.

Samtidigt bör viljan att utbilda sina kommuninvånare fortsatt vara betydande, oavsett vem som är huvudman för utbildningen. Kommunerna har ju kvar ansvaret för andra kommunala verksamheter, exempelvis socialtjänsten samt arbetsmarknads- och integrationsinsatser. Komvux och dessa andra kommunala verksamheter har i flera fall gemensamma målgrupper och samverkar i hög utsträckning. En vilja

---

<sup>59</sup> SOU 2020:41 *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*.



att fortsatt anordna komvux borde alltså finnas hos kommunerna. Utredningen har dock inte på något systematiskt sätt frågat kommunerna om deras vilja att anordna komvuxutbildning i ett eventuellt statligt skolsystem.

### **Den statliga huvudmannen bör kunna använda olika modeller för att lägga ut utbildning på entreprenad**

I dagens skolsystem använder kommuner olika modeller för att lägga ut utbildning på entreprenad inom komvux. Utredningen har dels undersökt de modeller som används i dag, dels prövat frågan om vilka modeller som skulle kunna användas framöver. Den bedömning vi gör är att den statliga huvudmannen bör kunna använda olika modeller för att lägga ut utbildning på entreprenad i ett eventuellt statligt skolsystem. Med många alternativ ökar valfriheten och anpassningsbarheten. Samtidigt kan det skapa otydlighet, göra systemet mer komplext och leda till att likvärdigheten minskar.

Nedan går vi igenom olika modeller – både sådana som används i dag och sådana som möjligen skulle kunna användas framöver – samt beskriver för- och nackdelar med dem.

#### *Upphandling och auktorisation bör fortsatt kunna användas*

Det vanligaste sättet att bedriva komvux på entreprenad i dag är via upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Utöver upphandling använder kommuner också olika former av valfrihetssystem med ett auktorisationsförfarande. Vid auktorisation får alla enskilda utbildningsanordnare som uppfyller de krav kommunen ställt upp bedriva utbildning och kommunen överlåter till eleverna att välja utbildningsanordnare (se vidare avsnitt 5.4.5). Den statliga huvudmannen bör kunna välja att använda båda dessa modeller – upphandling och auktorisation – vid ett fullgånget förstatligande, under förutsättning att rättstillämparen inte gör en annan bedömning om frågan tas upp till prövning (se nedan).

I avsnitt 5.4.5 beskriver utredningen några utmaningar när utbildningen läggs ut på entreprenad via upphandling eller auktorisation. Dessa handlar bland annat om att kommuner har olika kapacitet och kompetens för att kunna göra bra upphandlingar, teckna avtal samt

följa upp utbildningar på entreprenad. För små kommuner är det här en särskild utmaning. När det gäller auktorisation finns också en risk för överetablering eftersom kommuner inte kan neka enskilda utbildningsanordnare som uppfyller uppställda krav.

Vad finns det då för förutsättningar för att man ska komma till rätta med dessa utmaningar vid ett eventuellt statligt huvudmannaskap? Vi menar att det finns utmaningar med upphandling och auktorisation som skulle kvarstå i ett statligt skolsystem. Däremot bör man kunna uppnå enhetlighet och kvalitet i upphandlings- och auktorisationsförfarandet om det genomförs av *en* huvudman – staten – i stället för av respektive kommun. Vid ett eventuellt fullgånget förstatligande skulle den statliga huvudmannen också ha helt andra förutsättningar att bygga upp kapacitet och kompetens. Sammantaget skulle det här kunna leda till stärkt likvärdighet.

Risken för överetablering vid auktorisation skulle kvarstå även i ett statligt system. Men en statlig huvudman kan planera utbildning i en regional kontext för att öka resurseffektiviteten och undvika små elevgrupper som ibland uppstår vid överetablering. En statlig huvudman borde också ha generellt bättre förutsättningar att ställa krav och teckna avtal vilket skulle kunna medföra en högre kvalitet bland de auktoriserade anordnarna.

### *Rättsläget för upphandling och auktorisation i ett statligt skolsystem behöver klargöras*

Den statliga huvudmannen bör kunna välja att använda upphandling och auktorisation i ett statligt skolsystem. Men rättsläget är i nuläget oklart när det gäller såväl upphandling som auktorisation. Detta beskriver vi i avsnitt 5.4.5. Kortfattat ligger oklarheten dels i om det finns någon skyldighet att alltid upphandla utbildning inom bland annat komvux, dels i om ett auktorisationssystem saknar rättsligt stöd i den svenska lagstiftningen. Den senaste utredning som uttalat sig i frågan – KLIVA-utredningen – och som också tog in ett rättsutlåtande, kom fram till att upphandling bör användas i komvux och att auktorisation bör vara förenligt med svensk rätt.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

Vid ett eventuellt förstatligande menar vi att det kan lämnas ett visst tolkningsutrymme i frågan om huruvida utbildning inom komvux måste upphandlas. KLIVA-utredningens rättsutlåtande baserades på nuvarande skolsystem med kommunalt huvudmannaskap och en tydlig marknad för skolverksamheten. En tidigare utredning som undersökt frågan – Utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning på entreprenad<sup>61</sup> – gjorde tolkningen att utbildning inom komvux inte behöver upphandlas. De baserade sina uttalanden bland annat på fall från EU-domstolen som gällde det franska skolväsendet som är helt och hållet statligt. Med ett statligt huvudmannaskap och en förändrad marknad skulle således en omprövning av upphandlingskravet eventuellt kunna göras. Men vi anser samtidigt att frågan kommer att ställas på sin spets först när den prövas rättsligt.

Enligt vår uppfattning kan ett befintligt regelverk, vid en oklar rättstillämpning, först behöva prövas innan det eventuellt ändras. Om man ska få till stånd en tydligare rättstillämpning behöver olika områden bli prövade. Det kan handla om att exempelvis testa nya metoder i upphandlingar, ge uppdrag till anordnare eller ställa ytterligare kvalitetskrav på anordnare.

### *En ansökningsmodell skulle kunna vara tänkbar för den statliga huvudmannen*

Utöver upphandling och auktorisation finns andra tänkbara modeller vad gäller utbildning på entreprenad inom komvux. Som exempel används inom yrkeshögskolan en ansökningsmodell som innebär att utbildningsanordnare, enskilda eller offentliga, mer eller mindre löpande ansöker till Myndigheten för yrkeshögskolan om att bedriva yrkeshögskoleutbildning. Utbildningen ska svara mot arbetslivets behov av yrkeskompetens och drivs i nära samverkan med företag och arbetsgivare. Innehållet i utbildningarna och utbudet utvecklas därmed i takt med att arbetslivets krav förändras och en ny ansökan måste lämnas in när beviljandet går ut.

Att använda en ansökningsmodell liknande den som finns inom yrkeshögskolan skulle kunna vara möjligt för komvux i ett statligt skolsystem.

---

<sup>61</sup> SOU 2017:44 *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*.

Modellen skulle då väldigt enkelt och skissartat kunna se ut så här:

- Intresserade utbildningsanordnare – enskilda, kommunala och i vissa fall regionala – ansöker till den statliga huvudmannen om att få anordna utbildning inom komvux. Ansökan kan gälla ett specifikt utbildningsområde, en geografisk plats eller utbildning på distans.
- Den statliga huvudmannen prövar ansökningarna utifrån ett antal kriterier, exempelvis hur väl utbildningen är anpassad till arbetslivets behov.
- Den statliga huvudmannen fattar beslut om vilka utbildningsanordnare som beviljas och dessa får ett statsbidrag. Av beslutet framgår också hur länge utbildningen får bedrivas innan en ny ansökan måste lämnas in.
- Utbildningsanordnaren och den statliga huvudmannen följer upp utbildningen, och uppföljningen ligger sedan till grund för eventuellt fortsatt beviljande.

En ansökningsmodell liknande den ovan beskrivna har både för- och nackdelar. En förtjänst är att modellen kan hantera snabba omställningar i såväl utbildningsutbud som antalet utbildningsplatser. Eftersom utbudet kontinuerligt omprövas kan modellen också bidra till högre kvalitet i de utbildningar som erbjuds.

Samtidigt har en ansökningsmodell sina begränsningar. Modellen är oprövad för utbildning inom komvux där förutsättningen är att utbildningen kontinuerligt ska finnas tillgänglig utifrån individers olika behov. En ansökningsmodell lämpar sig därmed sannolikt främst för yrkesutbildning inom komvux på gymnasial nivå, eftersom dessa utbildningar behöver leva upp till kravet på snabba omställningar och anpassa sig till arbetsmarknadens behov. Det är också främst kopplat till yrkesutbildning som det finns erfarenheter att hämta från yrkeshögskolans modell.

I juni 2022 tillsattes en utredning om en långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna. Den ska bland annat analysera behovet av och vid behov föreslå en ny utbildningsmodell för yrkesutbildningar inom komvux. Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2024.<sup>62</sup> Beroende på vad denna utredning kommer fram

---

<sup>62</sup> Dir. 2022:84 *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna*.

till skulle en fortsatt möjlighet kunna vara att först pröva en ansökningsmodell inom ramen för en försöksverksamhet. Ett sådant eventuellt försök skulle kunna inledas inom ett begränsat yrkesområde, följas upp och utvärderas, för att sedan beroende på utfall eventuellt utökas till att även omfatta fler yrkesområden.

### *Andra modeller kan också vara tänkbara för den statliga huvudmannen*

Det finns även andra modeller som skulle kunna prövas för utbildning på entreprenad inom komvux vid ett fullgånget förstatligande. Med en statlig huvudman kan man pröva om en modell där huvudmannen ger riktade uppdrag till olika anordnare är möjlig att genomföra juridiskt för hela eller delar av ett utbildningsutbud. Utredningen om kommuners medverkan i den statliga arbetsmarknadspolitiken bedömde att inom arbetsmarknadsutbildning har Arbetsförmedlingen möjlighet att direkttilldela en kommun ett kontrakt enligt LOU. Denna tilldelning kan dock enbart ske om konkurrensen bland leverantörerna är otillräcklig för att tillhandahålla insatserna.<sup>63</sup>

Det är viktigt att hitta fungerande modeller av olika slag särskilt om det inte finns anordnare som vill bedriva en viss utbildning eller om den statliga huvudmannen snabbt behöver starta en utbildning kopplat till ett specifikt behov.

### **Den statliga huvudmannen bör kunna välja hur utbildning ska erbjudas inom komvux utifrån lokala och regionala förutsättningar och behov**

Andelen utbildning som bedrivs på entreprenad inom komvux i dag varierar i olika delar av landet och mellan de olika skolformsdelarna. I vissa delar av landet kommer den statliga huvudmannen troligtvis framöver att behöva tillhandahålla komvux helt i egen regi om ingen förändring sker i övrigt. Om det är mest ändamålsenligt att erbjuda utbildning i egen regi eller lägga ut utbildning på entreprenad skulle kunna se olika ut över landet och skilja sig åt för olika skolformsdelar inom komvux.

---

<sup>63</sup> SOU 2020:41 *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna.*

Utredningen gör därför bedömningen att den statliga huvudmannen bör kunna välja vad som behöver läggas ut på entreprenad och hur detta ska göras, samt i detta beakta lokala och regionala förutsättningar och behov. För att kunna göra det behöver huvudmannen fortsatt ha en lokal och regional förankring, och samverka med olika verksamheter i kommunen, andra myndigheter samt branscher och arbetsgivare (se avsnitt 15.1.3). Det lokala perspektivet kan, utöver genom huvudmannens samverkan, också säkras genom att anordnare av utbildningen kan ha en lokal förankring.

### **Utbildning inom komvux olika skolformsdelar bör kunna styras och erbjudas på olika sätt utifrån vad som är mest ändamålsenligt**

Komvux består av flera skolformsdelar. De övergripande målen är desamma för hela skolformen, men vad utbildningen syftar till i de olika skolformsdelarna är delvis olika. Vid ett eventuellt fullgånget förstatligande med en enda huvudman för komvux är det möjligt för huvudmannen att följa upp den utbildning som ges samt att få en helhetsbild av vilken utbildning som behöver bedrivas och hur utbildningen bäst bör organiseras. Redan i dag väljer vissa kommuner att erbjuda delar av komvux i egen regi medan andra delar erbjuds som utbildning på entreprenad. Kommuner kan också välja att erbjuda och organisera exempelvis komvux i sfi tillsammans med yrkesutbildning för att samordna utbildningarna, utöver att komvux i sfi också erbjuds och organiseras som en separat utbildning.

Utredningen bedömer att den statliga huvudmannen bör överväga vilket som är det mest ändamålsenliga sättet att styra och erbjuda utbildningar på inom komvux sett till syftet med utbildningen. Eftersom vi bedömer att den statliga huvudmannen bör kunna lägga ut utbildning på entreprenad till enskilda utbildningsanordnare, kommuner och regioner samt använda olika modeller för detta kan både val av anordnare och val av modell vara verktyg för att anpassa styrningen så att den blir ändamålsenlig för utbildningar inom olika delar av komvux. Men utbildningen behöver också organiseras utifrån att enskilda elever ska kunna få den utbildning de behöver på ett bra sätt utifrån sina behov.

Som vi beskriver i avsnitt 15.1.2 behöver utbildning planeras och dimensioneras främst i en regional kontext. Men för att uppnå resurseffektivitet kan den statliga huvudmannen behöva organisera viss

utbildning på annat sätt. Ett exempel är att viss utbildning kan samordnas nationellt och organiseras som riksrekryterande utbildning. Det kan exempelvis handla om distansutbildning och utbildning inom smala yrkesområden. Även andra funktioner, som viss validering eller viss studie- och yrkesvägledning, skulle kunna samordnas nationellt.

Inom komvux kan nya behov av utbildning uppkomma som kräver att huvudmannen snabbt kan ställa om utifrån behoven. För viss utbildning behövs i stället en mer långsiktig planering och det finns behov av att göra mer omfattande investeringar av till exempel utrustning. Styrningen och organiseringen av utbildning kan även utifrån denna aspekt behöva skilja sig åt för att vara ändamålsenlig.

### **Rektorn för utbildningen bör finnas hos anordnaren av utbildningen**

Rektorn för utbildningen inom komvux kan i dag organisatoriskt finnas hos huvudmannen eller hos den enskilda utbildningsanordnaren. När rektorn finns hos den enskilda utbildningsanordnaren har huvudmannen överlämnat den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter, vilket är möjligt om anordnaren har fått tillstånd av Skolinspektionen att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg, så kallad betygsrätt.<sup>64</sup> Här har olika kommuner gjort olika val. Det finns ingen tydlig nationell bild av hur vanligt det är att en kommun har överlämnat rektorskapet till en enskild utbildningsanordnare.

Det finns däremot vissa rektorsuppgifter som inte kan överlämnas till den enskilda utbildningsanordnaren och vissa delar som betygsrätten inte omfattar.<sup>65</sup> Det innebär att det i praktiken behöver finnas en kommunal rektor utöver rektorn hos den enskilda utbildningsanordnaren. Detta delade ledarskap är svårt att förena med skollagens krav på en tydlig rektorsfunktion.

Att kunna välja vem som ansvarar för rektorsfunktionen och att det kan finnas dubbla rektorer bidrar till en komplexitet kring rektorsrollen i komvux. Som en konsekvens av detta tenderar ansvarsförhållandet mellan huvudman och enskild utbildningsanordnare i dag att bli otydligt.

---

<sup>64</sup> 1 kap. 4 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

<sup>65</sup> 1 kap. 4 §, 2 kap. 10 §, 6 kap. 1 och 10 §§ förordningen om vuxenutbildning.

Eftersom rektorsfunktionen är en sådan central del i styrningen, och kan påverka elevernas möjlighet till en likvärdig utbildning, får det inte finnas någon tvekan om vem som är rektor. Vid ett fullgånget förstatligande är det möjligt att tydliggöra ansvarsfördelningen i styrkedjan. Med staten som enda huvudman och ansvarig för all utbildning inom komvux kan ansvaret för rektorsfunktionen bli tydligare och mer enhetligt.

En möjlighet är att rektorn alltid skulle vara anställd hos huvudmannen. Huvudmannen och rektorn skulle då finnas inom samma organisation, vilket skulle medföra en närhet i styrkedjan och en möjlighet till en mer direkt styrning från huvudmannens sida. Men eftersom den statliga huvudmannen bör kunna lägga ut utbildning på entreprenad till flera olika anordnare, använda olika modeller för detta och även bedriva utbildning i egen regi, skulle en sådan rektorsroll fortsatt bli komplex. Rektorn skulle fortsättningsvis behöva ha både en stödjande roll som pedagogisk ledare, även om rektorn inte är chef för lärarna, och en kontrollerande roll i huvudmannens uppföljning gentemot kraven i avtalen om entreprenad. Hos anordnaren skulle det finnas en ansvarig chef. Det dubbla ledarskapet skulle kunna medföra en otydlig styrning av verksamheten.

En annan möjlighet är att rektorn alltid organisatoriskt skulle finnas hos anordnaren. Detta är, som nämns ovan, möjligt i dag om en enskild utbildningsanordnare fått betygsrätt. Att flera kommuner i dag har valt att lägga ut den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter, gör det rimligt att anta att det skulle kunna göras även om staten är huvudman. En fördel med denna lösning är att det skulle finnas en närhet mellan rektorsfunktionen och utbildningsverksamheten. Rektorn skulle då få bättre förutsättningar för sitt pedagogiska ledarskap. För eleverna skulle det troligen bli tydligare vem som är rektor för utbildningen. Nackdelen är att rektorn skulle komma längre från huvudmannen, och att den statliga styrningen därmed skulle bli mer indirekt.

För att förtydliga ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och anordnaren av utbildningen samt skapa förutsättningar för rektorn som pedagogisk ledare, bör det inte vara valbart var rektorn finns. Utredningen gör bedömningen att rektorn alltid bör finnas hos anordnaren av utbildningen, eftersom det är rimligt att rektorn ska finnas nära verksamheten oavsett om utbildningen anordnas i egen regi eller hos olika anordnare. Även utifrån ett elevperspektiv är det centralt



att det finns en närhet till rektorsfunktionen för att underlätta inflytande och ansvarsutkrävande. Anordnaren behöver, precis som enskilda utbildningsanordnare i dag,<sup>66</sup> se till att rektorn har rätt kompetens och ges möjlighet att utföra sitt uppdrag utifrån de krav som finns. Men som ytterst ansvarig för utbildningen behöver den statliga huvudmannen säkerställa att rektorn hos anordnaren har förutsättningar att göra det lagstiftningen kräver. Det är också viktigt att den statliga huvudmannen har en ändamålsenlig uppföljning av utbildningen både i egen regi och på entreprenad.

En förändring av rektorsfunktionen skulle kunna medföra otydlighet i styrkedjan om rektorn får styrning från både den statliga huvudmannen och anordnarens ledning. Denna risk skulle till viss del kunna motverkas av reglering på området och välformulerade avtal.

För att det inte ska behöva finnas två rektorer, när vissa uppgifter enligt dagens reglering inte kan överlämnas till anordnarens rektor, behöver man se över hur regelverket bäst kan utformas och vilka uppgifter som den statliga huvudmannen respektive rektorn hos anordnaren kan ansvara för.

Det är möjligt att även tänka sig att rektorsfunktionen i stället skulle kunna utformas och regleras på ett helt annat sätt än i dag för komvux eller delar av skolformen. Som jämförelse finns inom yrkeshögskolan ingen rektorsfunktion, utan där är olika ansvar fördelade på anordnaren, en ledningsgrupp för utbildningen och ansvarig myndighet. Eftersom detta skulle innebära en stor förändring av rektorsfunktionen och medföra att rektorsrollen skulle se annorlunda ut för komvux än för de andra skolformerna inom skolväsendet, skulle en sådan lösning noga behöva analyseras och i så fall lämpligtvis inkluderas i en större genomgripande översyn av skolformen, likt den som beskrivs i avsnitt 15.1.1.

## **Den statliga huvudmannen bör ta över vissa uppgifter från hemkommunen**

Det finns specifika uppgifter för komvux som hemkommunen i dag har ansvar för och som utredningen bedömer att den statliga huvudmannen bör ta över vid ett eventuellt fullgånget förstatligande. I huvudsak handlar det om uppgifter som är nära kopplade till utbildningen

---

<sup>66</sup> 6 kap. 3 och 5 §§ förordningen om vuxenutbildning.

och organiseringen av den, vilket gör att den statliga huvudmannen som bedriver utbildningen är mer lämplig att ta hand om dem än hemkommunen.

*Den statliga huvudmannen bör ta över ansvaret för individuella studieplaner*

Det är en elevs hemkommun som i dag ansvarar för att en individuell studieplan upprättas inom komvux, med uppgifter om elevens utbildningsmål och planerad omfattning av studierna (se avsnitt 4.1.4).<sup>67</sup> Skolinspektionen har konstaterat att det finns brister i kommuners arbete med de individuella studieplanerna. De är också av låg kvalitet och inte heller alltid kända av elever och lärare. Därmed blir studieplanerna inte ett verktyg i arbetet med att planera och genomföra en undervisning anpassad efter elevernas behov och förutsättningar (se vidare avsnitt 5.3.5).<sup>68</sup>

En anledning till att hemkommunen har fått ansvar för de individuella studieplanerna är att kommunen ska ha en samordnande roll. Planerna ska kunna ge en helhetsbild av utbildningen även om en elev läser inom olika delar av komvux eller hos flera utbildningsanordnare.<sup>69</sup>

Vid ett fullgånget förstatligande när det bara finns en statlig huvudman kommer en individ inte att kunna genomföra sin utbildning hos olika huvudmän. Detta innebär att den statliga huvudmannen i stället kan ha den samordnande roll som hemkommunen har i dag, även om eleven sedan genomför sin utbildning hos olika utbildningsanordnare. Det är rimligt att anta att kvaliteten på de individuella studieplanerna kan höjas om ansvaret samlas hos en huvudman i stället för en mängd olika kommuner. Men den statliga huvudmannen behöver samtidigt ha en organisation för att hantera denna relativt omfattande uppgift som innebär ett elevnära arbete både initialt och under utbildningens gång.

<sup>67</sup> 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning.

<sup>68</sup> Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2017:10217. Skolinspektionen: Statistiktabeller: Regelbunden tillsyn 2019 (detaljerad). [www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2019/](http://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2019/) (hämtad 2022-06-05). Skolinspektionen: Statistiktabell: Regelbunden tillsyn 2018 (detaljerad). [www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2018/](http://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2018/) (hämtad 2022-06-05). Skolinspektionen: Detaljerade tabeller, brister på skol- och huvudmannanivå: Huvudmannatillsyn 2017. [www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2017/](http://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2017/) (hämtad 2022-06-05).

<sup>69</sup> Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfär och vuxenutbildning*.

Eftersom en individuell studieplan ska upprättas i nära anslutning till antagningen och uppgiften är nära knuten till att sedan också ge eleven utbildning, är det rimligt att ansvaret för den individuella studieplanen hålls ihop med ansvaret för utbildningen som helhet. Utredningen bedömer därför att den statliga huvudmannen vid ett fullgånget förstatligande bör ansvara för att varje elev har en individuell studieplan.

Men arbetet med den individuella studieplanen har koppling till det ansvar som kommunerna har att söka upp individer som kan vara i behov av utbildning inom komvux. Detta är ett ansvar som vi bedömer fortsatt ska finnas hos individernas hemkommuner, se avsnitt 12.1.7. Det behövs därför samverkan mellan kommunerna och den statliga huvudmannen i detta avseende.

### *Den statliga huvudmannen bör besluta om en utbildningsplan för en sammanhållen utbildning*

Vid ett fullgånget förstatligande kommer den statliga huvudmannen att vara ansvarig för att tillhandahålla all utbildning inom komvux. I ansvaret ingår att tillhandahålla en sammanhållen utbildning för vissa nyanlända, som syftar till att i strukturerad form ge deltagarna sådana kunskaper som de behöver för att kunna studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden. Denna utbildning ska följa en utbildningsplan, med uppgifter om utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll. Planen ska i dag beslutas av hemkommunen.<sup>70</sup>

Eftersom planen för utbildningen är så nära knuten till att tillhandahålla utbildningen bedömer utredningen att detta ansvar bör övertas av den statliga huvudmannen.

### *Den statliga huvudmannen bör hantera betygshandlingar och intyg från enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt*

Enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt ska i dagens system lämna betygshandlingar och intyg när det gäller utbildning motsvarande komvux till elevernas respektive hemkommun.<sup>71</sup> Eftersom kommunerna inte längre kommer att ha ansvaret för utbildning inom

---

<sup>70</sup> 20 kap. 3 a, 4 a och 33 a–b §§ skollagen.

<sup>71</sup> 6 kap. 17 § förordningen om vuxenutbildning.

komvux bedömer utredningen att det i stället bör vara den statliga huvudmannen som ska ta emot sådana betygshandlingar och intyg.

## **15.2 Statligt arbetsgivaransvar för offentligt anställd skolpersonal**

### **15.2.1 Arbetsgivaransvaret för offentligt anställd skolpersonal bör samlas i staten**

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan bör arbetsgivaransvaret för offentligt anställd skolpersonal samlas i staten. För kommunal vuxenutbildning är detta enbart aktuellt för den utbildning staten bedriver i egen regi.

### **I dag är arbetsgivaransvaret i skolan mestadels kommunalt**

I dag är de flesta som arbetar i skolan anställda av kommunerna. Enligt Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) statistik uppgår det totala antalet årsarbetskrafter i den kommunala grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen till omkring 200 000. Om alla dessa övergår till staten vid ett fullgånget förstatligande innebär det nästan en fördubbling av det befintliga antalet anställda inom staten. För både kommunerna och staten skulle alltså ett fullgånget förstatligande av skolan innebära mycket stora förändringar av befintlig personalstyrka.

### **Staten har klivit närmare arbetsgivarfrågorna**

Sedan 1991 har staten ingen arbetsgivarrelation med merparten av lärarna och skolledarna i den svenska skolan. Men som framgår av kapitel 7 reglerar staten bland annat vad som krävs för att anställas som lärare och rektor i skolan. Huvudmännens frihet att agera som arbetsgivare är i den bemärkelsen inte total.

Under de senaste decennierna har staten i allt högre utsträckning närmat sig arbetsgivarfrågorna för skolpersonalen. Det har bland annat handlat om statliga satsningar på kompetensutveckling, statliga bidrag till höjda lärarlöner, insatser för att de mest erfarna lärarna

ska lockas att arbeta på skolorna och i verksamheterna med störst utmaningar samt insatser för att förbättra lärares möjlighet att göra karriär i yrket. På senare tid har förslaget om ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare rönt mycket uppmärksamhet och skulle, om förslaget blir verklighet, innebära att staten förstärker sin roll i lärares kompetensutveckling och meritering framöver.

Liksom tidigare i historien har fokus främst varit på lärare, och i viss mån skolledare, men även andra yrkesgrupper har omfattats när staten har klivit närmare arbetsgivarfrågorna i skolan. Till exempel har huvudmännen fått statsbidrag för personalförstärkningar inom elevhälsan och för att anställa lärarassistenter.

### Skolan tjänar på ett renodlat arbetsgivaransvar

Utredningen menar att statens tilltagande intresse och satsningar inom ramen för det som annars rymms inom arbetsgivarens domän i viss mån kan ses som ett ifrågasättande av huvudmännens arbetsgivarpolitik. Om staten hade ansett att lönebildningen i skolsektorn varit tillfredsställande ur ett samhällligt perspektiv hade som exempel inte Lärarlönelyftet behövts.

Samtidigt har effekten av statens ökade inblandning blivit att flera arbetsgivarfrågor har hamnat i ett gränsland mellan vad som är statens respektive huvudmännens ansvar. Denna sammanblandning av roller har gjort det svårt att utkräva ansvar och skapat en situation där staten och huvudmännen kan beskylla varandra för personalrelaterade tillkortakommanden eller, omvänt, göra anspråk på ansvaret för personalrelaterade framsteg.

Detta talar, enligt vår uppfattning, för att skolan som verksamhet – oavsett var huvudmannaskapet ligger – tjänar på ett renodlat och sammanhållet arbetsgivaransvar för personalen, där det är en aktör som tydligt har rollen som arbetsgivare och där andra aktörers inflytande i arbetsgivarfrågorna är lågt.

Vid ett förstatligande av skolan, som innebär att staten tar över det fulla styrnings- och verksamhetsansvaret för de offentliga skolorna och komvux, är det därför rimligt att arbetsgivaransvaret för skolans personal samlas i staten. Då kan man komma bort från den olyckliga sammanblandning av roller som det har inneburit med ett kommu-

nalt arbetsgivaransvar i kombination med en ökande grad av statlig inblandning. Av dessa skäl gör vi bedömningen att arbetsgivaransvaret för offentligt anställd skolpersonal bör samlas i staten vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap. För komvux är detta enbart aktuellt för den utbildning staten bedriver i egen regi.

### 15.2.2 Den statliga huvudmannen bör vara ensam arbetsgivare för hela den offentligt anställda skolpersonalen

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan bör den statliga huvudmannen vara ensam arbetsgivare för hela den offentligt anställda skolpersonalen. För kommunal vuxenutbildning är detta enbart aktuellt för den utbildning staten bedriver i egen regi.

### Skolan måste hållas ihop som arbetsplats

Enligt utredningens direktiv ska vi föreslå hur staten kan ta över arbetsgivarskapet för de lärare, skolledare och eventuellt övriga yrkesgrupper som är anställda i skolor och verksamheter som i dag drivs av offentliga huvudmän. Vid ett fullgånget förstatligande, där staten både har ett systemansvar och ett huvudmannaansvar för skolan, är alltså utgångspunkten att staten *ska* ta över arbetsgivarskapet för lärare och skolledare och *kan* ta över arbetsgivarskapet för övriga yrkesgrupper inom skolan.

Om man skulle begränsa antalet anställda som övergår till staten vid ett statligt huvudmannaskap till lärare och skolledare skulle det innebära att i storleksordningen 135 000 årsarbetskrafter, i stället för 200 000, skulle byta arbetsgivare. Det finns vissa svårigheter för staten att styra en organisation med i storleksordningen 200 000 årsarbetskrafter (se vidare avsnitt 16.3.1). Därför har vi övervägt en lösning där bara den pedagogiska personalen enligt ovan omfattas av ett förändrat arbetsgivarskap.

Vår slutsats är dock sammanfattningsvis att detta *inte* är en god idé. Skolan är en helhet som inte naturligt låter sig delas in i en statlig och en kommunal del, utan kräver en sammanhållen arbetsgivarpolitik med i huvudsak enhetliga regler och avtal för att fungera väl.

Samarbetet mellan olika professioner och yrkesgrupper som verkar inom skolan underlättas av att man har *en* arbetsgivare som kan ta ett helhetsgrepp om både verksamhetens behov och personalens förutsättningar att driva verksamheten. Som vi pekar på i avsnitt 15.1.1 finns det redan i dag utmaningar när det gäller samverkan mellan olika delar av utbildningen och brister i rektors styrning av exempelvis elevhälsa och studie- och yrkesvägledning. Att separera lärare och rektorer från annan personal genom att ha olika arbetsgivare skulle rimligen förvärra dessa problem.

Vi ser också risker för att många arbetsgivarfrågor som är gemensamma för all skolpersonal på en skola eller i en verksamhet, till exempel den fysiska och psykosociala arbetsmiljön, i praktiken skulle riskera att hamna i gränslandet mellan vad som är statens och kommunernas ansvar, där allas ansvar ibland kan bli liktydigt med ingens ansvar.

### **De historiska erfarenheterna av statligt reglerade anställningar för vissa delar av skolpersonalen övertygar inte**

Före 1991 hade lärare, skolledare samt studie- och yrkesvägledare kommunala anställningar med statlig tjänstereglering. Det är visserligen mindre långtgående än att arbetsgivaransvaret för olika yrkesgrupper i skolan i formell mening skulle vara delat mellan stat och kommun, som utredningens direktiv öppnar för, men konstruktionerna påminner till viss del om varandra.

Efter att ha studerat hur den här typen av delade anställningsförhållanden i skolan verkar ha fungerat i praktiken före 1991 är vår uppfattning att konstruktionen hade en del brister. För de grupper som hade statligt reglerade tjänster fanns till exempel frågor som hamnade mellan stolarna i skärningspunkten mellan statens och kommunens ansvar. Eftersom varken kommunerna eller staten ansåg sig ha det fulla personalansvaret för den statligt reglerade men kommunalt anställda skolpersonalen blev konsekvensen att ingen heller tog det fulla ansvaret.

Upplägget med kommunala anställningar med statlig tjänstereglering gav också upphov till en rad negativa verksamhetsmässiga konsekvenser. Till exempel verkar den bristande samordningen mellan de statliga och kommunala avtalsområdena ha försvårat en rationell personalplanering. Det tog sig bland annat uttryck i att få anställda var beredda att ta kombinationstjänster, som både innefattade kommu-

nala och statliga uppgifter, eftersom den typen av upplägg kunde leda till negativa konsekvenser för de anställda vad gällde tjänstledighet, semester och i vissa fall tjänstepension.<sup>72</sup> Man kunde därmed hamna i en situation där verksamhetens behov fick stå tillbaka på grund av att de olika avtalen inte var tillräckligt samordnade sinsemellan.

Det fanns också från åtskilliga håll kritik mot att den centrala regleringen av personalfrågorna i skolan, bland annat de detaljerade föreskrifterna för skolledares och lärares uppgifter, hade försvårat samverkan med annan kommunal verksamhet.<sup>73</sup> Till exempel framhöll Skolförfattningsutredningen att den omfattande regleringen av skyldigheter för skolledare och lärare i skolförfattningarna i praktiken ofta uppfattades som heltäckande, trots att det inte var avsikten.<sup>74</sup> Därigenom minskade viljan att utföra sådana uppgifter som låg vid sidan av de centralt reglerade skyldigheterna, även om de kunde vara motiverade utifrån verksamhetens behov.

### **Staten bör vara ensam arbetsgivare för hela den offentligt anställda skolpersonalen**

Utredningen menar att det finns risk att en ordning med olika arbetsgivare för skolans personal skulle medföra samma typ av grundläggande problem för skolverksamheten som mixen av statligt och kommunalt reglerade tjänster gjorde i skolan före 1991. Av detta skäl gör vi bedömningen att staten, vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan, bör vara ensam arbetsgivare för *hela* den offentligt anställda skolpersonalen. För komvux är detta enbart aktuellt för den utbildning staten bedriver i egen regi. Med ett statligt arbetsgivaransvar för all offentlig skolpersonal kan arbetsgivarfrågorna, inklusive arbetsmiljöfrågorna, renodlas och samlas hos en aktör. I sin tur är det något som vi menar kan påverka såväl skolverksamheten som möjligheten till ansvarsutkrävande positivt.

---

<sup>72</sup> SOU 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning*.

<sup>73</sup> SOU 1988:20 *En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*.

<sup>74</sup> SOU 1986:11 *Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m.*



### 15.2.3 Vilka anställda i kommunerna som bör omfattas av verksamhetsövergång behöver utredas vidare

**Utredningens bedömning:** De allra flesta grupper av befintligt anställda i den offentliga skolan skulle troligtvis omfattas av verksamhetsövergång vid ett fullgånget förstatligande med ett statligt huvudmannaskap. Däremot finns vissa oklarheter vad gäller anställda inom kommunal skolförvaltning. De utredningar som ska föreslå den närmare myndighetsorganisationen för det statliga skolsystemet bör därmed också få i uppdrag att analysera frågan om verksamhetsövergång. I analysen bör särskilt de anställda som arbetar inom kommunal skolförvaltning beaktas. Även andra arbetsrättsliga frågor med koppling till organisation bör analyseras av utredningarna, till exempel vad gäller avgränsningen av skolpersonalens arbetsskyldighet.

### Hur man organiserar ett förstatligande får konsekvenser för vilka anställda som omfattas av verksamhetsövergång

Som utredningen beskriver i kapitel 7 är det inte säkert att alla som i dag arbetar i den kommunala skolan har rätt att följa med till staten vid ett eventuellt förstatligande. Vilka anställda som omfattas av verksamhetsövergång enligt Lagen om anställningsskydd (LAS)<sup>75</sup> avgörs i förlängningen av de så kallade Spijkerskriterierna (se närmare beskrivning i avsnitt 7.1.6), där den viktigaste frågan är om verksamheten bevarar sin identitet efter övergången.

Vid ett förstatligande, där all skolverksamhet som tidigare har bedrivits av kommunerna skulle övergå i statlig regi utan några verksamhetsmässiga förändringar, är det sannolikt att alla befintliga yrkesgrupper omfattas av verksamhetsövergång. Personalen har då rätt att följa med till den nya arbetsgivaren och antingen behålla eller, om det finns ett tillämpligt kollektivavtal, så småningom ingå i den nya arbetsgivarens kollektivavtal.

Vid ett förstatligande som innebär stora verksamhetsmässiga förändringar är det dock inte lika säkert att alla befintliga kommunalt anställda inom skolan har rätt att följa med till den statliga arbetsgivaren. Det beror på att övergången då i juridisk mening inte med självklarhet

<sup>75</sup> 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

är att betrakta som en verksamhetsövergång enligt Spijkerskriterierna, eftersom verksamheten har förändrats i stor utsträckning efter övergången.

Hur ett förstatligande utformas kommer alltså att få betydelsefulla konsekvenser för vilka grupper av kommunanställda som har rätt att följa med i verksamhetsövergången. I kapitel 16 gör vi bedömningen att två nya skolmyndigheter bör införas vid ett fullgånget förstatligande, där den ena bör hantera statens systemansvar och den andra, som huvudsaklig uppgift, bör hantera statens driftsansvar för de offentliga skolorna. Dessa olika ansvar motsvarar i sin tur olika uppgifter i dagens kommunala skolorganisation. Ett fullgånget förstatligande skulle alltså kräva prövningar när det gäller frågan om verksamhetsövergång till båda myndigheterna.

*Det är troligt att kommunalt anställda som jobbar med driften av skolan omfattas av verksamhetsövergång*

För de allra flesta grupper av befintligt anställda i den offentliga skolan – de som arbetar med driften – är det, enligt utredningens uppfattning, troligt att de kommer att omfattas av verksamhetsövergång vid ett eventuellt förstatligande. Det främsta skälet till det är att mycket av skolverksamheten när det kommer till driften av offentliga skolor, av allt att döma, kommer att bevara sin identitet även efter ett huvudmannaskapsskifte. Verksamheten kommer att bedrivas med samma uppdrag, mot samma elever och åtminstone inledningsvis i samma skolbyggnader. Detta talar för att ett förstatligande för merparten av de anställda i den kommunala skolan i juridisk mening utgör en verksamhetsövergång.

*Det finns oklarheter vad gäller kommunal förvaltningspersonal*

Däremot finns det, enligt vår uppfattning, vissa oklarheter om anställda inom kommunal skolförvaltning skulle omfattas av verksamhetsövergång i händelse av ett förstatligande. För en del av dessa skulle en verksamhetsövergång prövas i förhållande till den systemansvariga myndigheten. Resterande del skulle prövas i förhållande till myndigheten med huvudmannaansvar. Om förvaltningen av skolan inom de nya myndigheterna skulle organiseras på ett annat sätt än vad kom-

munerna gör i dag, är det möjligt att den delen av verksamheten efter övergången inte bevarar sin identitet. Det kan i så fall leda till att vissa grupper av tjänstepersoner inom kommunal skolförvaltning inte automatiskt har rätt att följa med till den nya arbetsgivaren. Samtidigt borde deras kompetens rimligen vara av värde för de båda myndigheterna.

### **Utredningarna som ska föreslå en ny myndighetsstruktur för det statliga skolsystemet bör analysera frågan om verksamhetsövergång**

Vid prövningen av om en viss överlåtelse utgör en verksamhetsövergång ansvarar varje arbetsgivare självständigt för sin bedömning. Men vanligen gör överlåtaren och förvärvaren en gemensam bedömning i frågan. Utifrån denna kommer man sedan överens om en plan för hur överlåtelsen ska organiseras. Innan överlåtelsen kan ske måste även informations- och förhandlingsskyldigheten enligt Lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) fullgöras gentemot de respektive arbetstagarorganisationerna.<sup>76</sup> Vid tvist mellan parterna är det också möjligt att frågan om Spijkerskriterierna tillämplighet på en viss verksamhetsövergång prövas av Arbetsdomstolen (AD).

Riksdag och regering kan alltså inte ensidigt bestämma om ett förstatligande av skolan ska eller inte ska utgöra en verksamhetsövergång, utan det beror på hur den tänkta övergången förhåller sig till reglerna om övergång av verksamhet i LAS. Men eftersom riksdag och regering har rådighet över myndighetsstrukturen och organisationen för ett statligt skolsystem är det indirekta inflytandet i frågan om verksamhetsövergång stort.

Att den politiska församling som ska besluta om ett eventuellt förstatligande inte äger viktiga genomförandefrågor, som till exempel vilken personal som omfattas av verksamhetsövergång, är en försvårande omständighet för en framgångsrik implementering. För att minimera osäkerheten och rama in parternas framtida förhandlingar är det, enligt utredningens uppfattning, önskvärt att riksdag och regering tydligt uttrycker de organisatoriska förutsättningarna för ett förstatligande av skolan. I det sammanhanget är det särskilt viktigt att belysa väsentliga likheter och skillnader jämfört med dagens situation,

---

<sup>76</sup> 11 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

så att det blir tydligt i vilka avseenden skolverksamheten bevarar sin identitet och i vilka avseenden den inte gör det.

I kapitel 16 gör vi bedömningen att frågan om hur de två skolmyndigheterna bör vara organiserade i ett statligt skolsystem bör utredas. Eftersom det finns starka kopplingar mellan organisation och frågan om verksamhetsövergång bedömer vi att de två utredningarna även bör få i uppdrag att analysera frågan om verksamhetsövergång i relation till den nya myndighetsstrukturen. I analysen bör särskilt de anställda som arbetar inom kommunal skolförvaltning beaktas. En sådan analys kan sedan ge parterna ett allsidigt underlag att utgå från när de gör sin prövning av om hela eller delar av ett förstatligande av skolan utgör en verksamhetsövergång enligt LAS.

*Även andra arbetsrättsliga frågor med koppling till organisation bör analyseras av utredningarna*

Vilken myndighetsorganisation som väljs vid ett eventuellt förstatligande kommer även att påverka den arbetsrättsliga relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare i skolan. Därmed är det rimligt att de utredningar som ska föreslå den närmare organisationen för de statliga skolmyndigheterna, och frågan om verksamhetsövergång, också bör titta på andra arbetsrättsliga aspekter av ett förstatligande. Det kan till exempel handla om var arbetstagarna ska vara anställda och hur arbetsskyldigheten ska avgränsas, hur arbetsledningsansvaret ska organiseras samt på vilken chefsnivå olika arbetsrättsliga beslut ska fattas.

Frågor som tangerar arbetsrätten är av stor betydelse såväl för arbetsgivarens möjlighet att leda och fördela arbetet som för arbetstagarnas anställningstrygghet och arbetsmiljö. I sin tur påverkar det hur verksamheten fungerar. Det är därför viktigt att de organisatoriska aspekterna av ett förstatligande, inklusive påverkan på arbetsrätten, blir ordentligt belysta om staten ska ta över arbetsgivaransvaret för skolpersonalen. Utredningen bedömer därför att de kommande utredningarna som ska föreslå detaljerna för en ny myndighetsstruktur för den statliga skolan även bör ges i uppdrag att analysera arbetsrättsliga konsekvenser av sina förslag.

#### 15.2.4 1965 års förhandlingsrättsreform bör ses över om partsställningen i staten ska förändras

**Utredningens bedömning:** En utredning bör tillsättas för att se över 1965 års förhandlingsrättsreform om parterna, vid en eventuell inrangeringsförhandling mot bakgrund av ett förstatligande av skolan, kommer fram till att ett nytt huvudavtal och en förändrad partsställning i staten vore önskvärt.

#### Partsställningen i staten är annorlunda än i kommunsektorn

Utredningen beskriver i kapitel 7 hur avtalsstrukturen ser ut i den statliga respektive kommunala sektorn. En viktig skillnad mellan de olika sektorerna är den så kallade partsställningen, det vill säga den konstellation av parter som förhandlar och tecknar avtal om arbetstagarnas villkor. I kommunerna är det totalt sex arbetstagarorganisationer som har partsställning, medan det i staten endast är tre.

En annan viktig skillnad är att partsställningen i staten historiskt har varit mer fast i sin struktur än partsställningen på det kommunala avtalsområdet. Medan partsställningen i kommunsektorn har förändrats genom åren, så har partsställningen i staten varit i princip oförändrad sedan huvudavtalet tillkom på 1960-talet. Än i dag utgörs den avtalslutande arbetstagersidan i staten av de organisatoriska arvtagarna till de arbetstagarorganisationer som slöt det ursprungliga huvudavtalet.

#### *Att partsställningen skiljer sig åt kan få konsekvenser om skolan förstatligas*

Vid ett förstatligande av skolan skulle stora grupper av anställda som i dag finns på det kommunala avtalsområdet flytta till det statliga avtalsområdet. Att partsställningen mellan de olika sektorerna skiljer sig åt innebär att de arbetstagarorganisationer som i dag har självständig partsställning på den kommunala nivån, vid ett förstatligande skulle riskera att förlora den för anställda inom skolan. I stället skulle de tvingas förhandla inom ramen för någon av de befintliga konstellationerna på den statliga nivån. I strikt mening skulle det innebära ett minskat *direkt* inflytande över skolpersonalens villkor för dessa arbetstagarorganisationer.

Utifrån samtal med de avtalsslutande parterna har utredningen erfarit att det finns olika syn på lämpligheten i att låta de avtalsslutande parterna på det kommunala området uppgå i de statliga förhandlingskonstellationerna om skolan skulle förstatligas. Vissa ser det som oproblematiskt att inordna sig i den befintliga statliga avtalsstrukturen, medan andra anser att det är rimligt att partsställningen på det statliga området bör förändras om det tillkommer ett så stort verksamhetsområde som skolan. Detta talar för att frågan om den framtida partsställningen kommer att vara en svår och viktig fråga för parterna att diskutera i det fall skolan skulle bli ett statligt verksamhetsområde.

### **1965 års förhandlingsrättsreform kan innehålla vissa riksdagsbindningar i fråga om partsställningen i staten**

Det är inte utredningens sak att ta ställning till hur partsställningen bör se ut på det statliga området vid ett förstatligande av skolan. Partsställningen regleras i första hand i huvudavtal mellan parterna och vi ser det varken som önskvärt eller som en del av vårt uppdrag att ändra den ordningen.

Däremot vill vi peka på att 1965 års förhandlingsrättsreform (se kapitel 7) innehåller flera skrivningar om partsställningen på det statliga området, liksom hänvisningar till det ursprungliga huvudavtalet. Dessa kan tänkas utgöra riksdagsbindningar som begränsar parternas möjlighet att eventuellt komma överens om en ny partsställning i staten.

I propositionen som låg till grund för 1965 års förhandlingsrättsreform anges bland annat:

Genom huvudavtalet stadfästes i huvudsak den praxis för förhandlingsverksamheten som utbildats under senare år och som innebär att förhandlingar i alla mera betydande frågor föres direkt med tjänstemännens fyra huvudorganisationer ...<sup>77</sup>

I sak var 1965 års förhandlingsrättsreform en precisering och kodifiering av den förhandlingspraxis som hade vuxit fram för de offentliga tjänstepersonerna. På flera ställen i propositionen lyfts just *huvudorganisationernas* betydelse och ansvar för att reformen skulle kunna sjösättas.

---

<sup>77</sup> Prop. 1965:60 *Reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m.*, s. 58.

Till exempel anges:

Erfarenheterna från de arbetsområden där lockout och strejk är tillåtna har givit belägg för den ansvarsmedvetenhet varmed de stora organisationerna utnyttjar sina maktresurser. Det finnes ej anledning antaga annat än att denna ansvarskänsla präglar även de offentliga tjänstemännens organisationer. Härom vittnar för övrigt de preliminära huvudavtal som staten och kommunförbunden – efter mönster av Saltsjöbadsavtalet – träffat med dessa tjänstemäns huvudorganisationer och som är avsedda att träda i kraft samtidigt med en ny förhandlingsrätt.<sup>78</sup>

Ett skäl till att just huvudorganisationernas roll lyftes fram i regeringens proposition var att det inför förhandlingsrättsreformen fanns en oro för att den nya strejkrätten skulle kunna missbrukas eftersom arbetstagare i den offentliga sektorn inte riskerar sina arbeten på samma sätt som inom privat verksamhet. Reformen förutsatte därför uttryckligen att arbetstagarnas förhandlande organisationer skulle ha ansvarskänsla och själva ta samhällsansvar. Det fanns också farhågor för att flera olika fackliga organisationer skulle uppträda som förhandlingsparter på samma område och försöka tvinga fram egna avtal med olika anställningsvillkor för likartade grupper av anställda. Då skulle förhandlingsarbetet försvåras. Därmed bedömdes det ligga i de offentligt anställdas eget intresse att förhandlingarna skulle skötas av stora och representativa föreningar och att det fanns huvudavtal som reglerade förhandlingsordningen.<sup>79</sup>

Mot denna bakgrund tillkom det så kallade Slottsbacksavtalet, som fastslog att förhandlingar om kollektivavtal skulle föras mellan staten, i form av den myndighet som regeringen bestämmer, och huvudorganisationerna på arbetstagarsidan, samt att beslut om stridsåtgärder bara kunde fattas av de fackliga huvudorganisationerna. Avtalet togs också in som en bilaga till propositionen om de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt.<sup>80</sup>

Vi menar att riksdagen, i och med beslutet om 1965 års förhandlingsrättsreform, kan anses ha ställt sig bakom principen om en sammanhållen partsställning på statens avtalsområde, där huvudorganisationerna har ett särskilt ansvar. Därmed är det enligt vår uppfattning troligt att större avsteg från denna princip skulle behöva prövas av riksdagen. Exempel på sådana avsteg är om ett eller flera enskilda fack-

<sup>78</sup> Prop. 1965:60 *Reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m.*, s. 109.

<sup>79</sup> SOU 2002:32 *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*. Del 1.

<sup>80</sup> Prop. 1965:60 *Reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m.*

förbund skulle föreslås få partsställning på statens område vid ett förstatligande av skolan.

### **Huvudavtal i staten måste godkännas av regeringen**

Vid sidan av de eventuella riksdagsbindningar som kan finnas i och med 1965 års förhandlingsrättsreform måste även ett nytt huvudavtal i staten godkännas av regeringen för att bli giltigt.<sup>81</sup> Som utredningen beskriver i kapitel 7 reglerar huvudavtalen bland annat vilken förhandlingsordning som ska gälla och vilka arbetstagarorganisationer som ska tilldelas partsställning.

Detta innebär sammantaget att parterna inte ensidigt kan besluta om förändringar i avtalsstrukturen på det statliga området, utan eventuella förändringar kommer att behöva föregås av politisk behandling åtminstone av regeringen.

### **En utredning bör ges i uppdrag att se över förhandlingsrätten i staten – om parterna finner det önskvärt**

Utredningens principiella inställning är, som tidigare nämnts, att partsställningen i staten i första hand är en fråga för parterna. Vi kommer därmed inte att göra någon bedömning om hur partsställningen i staten bör se ut efter ett eventuellt förstatligande av skolan.

Utifrån de samtal vi har haft med de avtalsslutande parterna i staten och kommunsektorn är vår uppfattning att den framtida partsställningen med stor sannolikhet kommer att vara en fråga i kommande inrangeringsförhandlingar mellan parterna i det fall skolan skulle bli statlig. Det faktum att parterna genom historien har tagit stort samhällsansvar i fråga om konflikter i den offentliga sektorn talar för att de även kommer att kunna lösa ut den här frågan på ett ansvarsfullt sätt.

Om parterna kommer fram till att en ny partsställning i staten skulle vara nödvändig med anledning av ett förstatligande kräver det, som vi har varit inne på, politiska beslut på minst regerings- och kanske även riksdagsnivå. Därför gör vi bedömningen att en utredning bör tillsättas för att se över frågan om förhandlingsrätten i staten om parterna ser det som önskvärt att förändra partsställningen vid ett fullgånget förstatligande av skolan. Utifrån resultatet av utred-

---

<sup>81</sup> 5 § förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal m.m.



ningen bör regeringen sedan gå till riksdagen och på nytt bekräfta förhandlingsrätten i staten. Till en sådan proposition bör också parternas förslag på nytt huvudavtal i staten biläggas, i likhet med vad som skedde vid 1965 års förhandlingsrättsreform.

## 15.3 Enskilda huvudmän

### 15.3.1 Vid ett fullgånget förstatligande bör enskilda fortfarande kunna vara huvudmän för fristående skolor

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör systemet kvarstå att enskilda ska kunna bli godkända som huvudmän för fristående skolor. Den statliga myndighet som har systemansvar bör ansvara för prövning och beslut om godkännande. Fristående skolor bör omfattas av skolsystemets rutiner och system för skolplacering, uppföljning och redovisning av information.

Regelverket för olika huvudmän kan i större utsträckning behöva anpassas för att säkra likvärdigheten i utbildningen. Det finns också skäl att överväga om skillnaderna i olika huvudmäns uppdrag, drivkrafter och förutsättningar kräver en större differentiering av skolans regelverk för att förutsättningarna för eleverna i slutändan ska bli likvärdiga. Om beslutsfattarna vill gå vidare med en sådan möjlighet behöver den utredas vidare.

### Ett statligt skolsystem omfattar även enskilda huvudmän

Vid ett fullgånget förstatligande av skolan blir staten huvudman för de offentliga skolorna. Men på samma sätt som i dag kommer enskilda att kunna ansöka om att bli godkända som huvudmän för fristående skolor.

Att pröva ansökningar och fatta beslut om godkännande är redan i dag en uppgift för staten och utförs av Skolinspektionen. I det statliga skolsystem som utredningen beskriver bedömer vi att detta bör vara en uppgift för den systemansvariga myndigheten (se kapitel 16). I detta avseende innebär ett förstatligande av skolan alltså ingen avgörande skillnad.

Men de enskilda huvudmännen och fristående skolorna ingår också i skolsystemet. Det innebär att de bör omfattas av statens ansvar för planering och dimensionering av skolsystemet samt både det stöd och den kontroll som staten som systemansvarig ger och utövar (se kapitel 12). Enskilda huvudmän och fristående skolor bör, enligt vår bedömning, också omfattas av systemgemensamma regler och processer när det gäller sådant som skolplaceringar, uppföljning och redovisning av uppgifter. Därmed berörs de ändå av ett förstatligande av skolan.

### **Det finns grundläggande skillnader mellan enskilda och offentliga huvudmän**

Förarbetena till skollagen anger att regleringen av all offentligt finansierad verksamhet inom skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna i princip bör vara gemensam, oavsett huvudmannaskap, och att lika villkor bör gälla.<sup>82</sup>

Men enskilda huvudmän verkar i flera avseenden på andra villkor än offentliga huvudmän. Det innebär att gemensam lagstiftning ändå kan ge olika utfall.

#### *Enskilda huvudmän har ett begränsat uppdrag*

En grundläggande skillnad mellan enskilda och offentliga huvudmän finns i själva uppdraget.

- Offentliga huvudmän har samhällets uppdrag att erbjuda och tillhandahålla utbildning. De måste alltid ha en beredskap att ta emot elever som har rätt till utbildning. I ett statligt skolsystem vilar detta ansvar på den statliga huvudmannen.
- Enskilda huvudmäns uppdrag är begränsat till den egna verksamheten och de väljer själva vilken omfattning verksamheten ska ha.

#### *Enskilda huvudmän har en annan verksamhetsform*

En annan skillnad mellan offentliga och enskilda huvudmän är verksamhetsformen. Enskilda kan vara både företag (aktiebolag, ekonomisk förening, handelsbolag eller fysisk person) och organisationer

---

<sup>82</sup> Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, trygghet och valfrihet.*

(stiftelser, ideella föreningar eller trossamfund). Aktiebolagsformen dominerar bland de enskilda huvudmännen, särskilt bland de större huvudmännen med fler elever. Omkring hälften av de enskilda huvudmännen för grundskolan och åtta av tio huvudmän för gymnasieskolan drivs som aktiebolag.

Olika företagsformer lyder under delvis olika regelverk och har olika syften. En ekonomisk förening syftar exempelvis till att tillvarata medlemmarnas ekonomiska intressen.<sup>83</sup> För en ideell förening gäller det motsatta: den får inte driva affärsmässig verksamhet för att främja medlemmarnas ekonomiska intressen.<sup>84</sup>

Det övergripande syftet för ett aktiebolag är att generera vinst till ägarna. Vinst uppkommer när intäkterna överstiger kostnaderna. Vid lika skolpeng för alla elever kan det därför vara fullt rationellt för ett aktiebolag att försöka attrahera högpresterande elever som kräver jämförelsevis mindre resurser för att nå kunskapsmålen. Elever som är i behov av mer stöd för att nå målen är mindre lönsamma och kan därmed uppfattas som mindre intressanta för en vinstdrivande aktör. Offentliga huvudmän har å sin sida det yttersta ansvaret för att alltid kunna ta emot alla elever, oavsett behov. På så sätt kan marknadsmekanismerna bidra till skolsegregation och försämrade likvärdighet.<sup>85</sup>

Vinstintresset innebär att aktiebolag också har incitament att sänka sina kostnader genom att exempelvis ha större klasser och färre behöriga lärare, eller genom att inte ha ett eget skolbibliotek. Generellt sett är lärarbehörigheten lägre på skolor med enskild huvudman än på kommunala skolor (se avsnitt 4.4.3). I jämförelse med kommunala skolor har också fristående skolor mer sällan ett bemannat skolbibliotek (avsnitt 5.5.4).

Offentliga huvudmän har också krav på sig att bedriva en kostnads-effektiv verksamhet. De har även incitament att försöka hålla nere kostnaderna inom beslutad budgetram. Däremot har de inte krav på sig att göra vinst. Frågan om huruvida vinstintresse och vinstuttag är förenliga med skolans uppdrag har diskuterats och även utretts flera gånger.<sup>86</sup> Regeringen tillsatte i juli 2022 en utredning som ska utreda

<sup>83</sup> 1 kap. 4 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.

<sup>84</sup> Verksamst.se (2022): *Så fungerar en ideell förening*. [www.verksamst.se/starta/valj-foretagsform/ideell-forening](http://www.verksamst.se/starta/valj-foretagsform/ideell-forening) (hämtad 2022-09-09).

<sup>85</sup> Pålsson, Anne-Marie & Samuelsson, Per (2022): *Marknadsskolan. En rapport till Lärarnas Riksförbund*.

<sup>86</sup> Se t.ex. SOU 2001:12 *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?* Dir. 2006:3 *Offentliga bidrag till fristående skolor*. SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden*.

och föreslå hur ett förbud mot vinstuttag för enskilda huvudmän ska kunna införas. Utredaren ska bland annat ta ställning till om ett krav på att enskilda huvudmän ska ha en viss företagsform är en framkomlig väg. Direktiven nämner särskilt möjligheten att införa ett krav på att den enskilda huvudmannen ska vara en idéburen organisation med allmännyttigt syfte där värdeöverföringar inte får förekomma.<sup>87</sup>

Verksamhetsformen har också betydelse för vilka andra regelverk som blir tillämpliga. Till exempel lyder offentliga huvudmän under offentlighetsprincipen, något som inte gäller privata företag och organisationer. Elever, vårdnadshavare, journalister och allmänheten har därmed inte samma rätt till insyn i fristående skolor som i det allmänna skolväsendet. Samtidigt lyder huvudmän som är börsnoterade aktiebolag under egna omfattande och detaljerade regler om informationsgivning.

I dag kan kommuner under vissa omständigheter vara delägare i en fristående skola.<sup>88</sup> Syftet med regleringen har varit att möjliggöra samverkan mellan kommunala och privata intressen kring utbildning som till sitt innehåll och sin utformning höjer kvaliteten och utbudet på utbildning i kommunen eller regionen. Kommunalt deläggande har i princip bara varit tillåtet för utbildningar som saknar motsvarighet i utbildningsutbudet i kommunen eller regionen.<sup>89</sup> En förutsättning har varit att det har krävts samverkan mellan kommuner och arbetsliv för att kunna tillgodose behovet av vissa typer av utbildningar som annars inte skulle komma till stånd.<sup>90</sup>

Vid ett fullgånget förstatligande behöver regelverket för de fristående skolor som har kommunala delägare ses över, liksom de fortsatta möjligheterna för kommunerna att på detta sätt vara huvudmän för fristående skolor om skolan går från att vara ett kommunalt åtagande till att bli en statlig angelägenhet. Detsamma gäller den eventuella möjligheten för staten att på motsvarande sätt vara delägare i en fristående skola. I dag saknas det en uttrycklig reglering på detta område. Men värt att notera i sammanhanget är att det har förekommit att fristående skolor med statligt ägande har fått tillstånd. Två fristående gymnasieskolor under namnet Global college med statliga Lernia som huvudman förklarades i början av 2000-talet ha rätt till

---

<sup>87</sup> Dir. 2022:102 *En skola utan vinstintresse*.

<sup>88</sup> 2 kap. 6 § skollagen.

<sup>89</sup> Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

<sup>90</sup> SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet*. Se också prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

bidrag enligt det regelverk som gällde då. Skolorna startade dock aldrig någon verksamhet.<sup>91</sup>

### *Enskilda huvudmän är ofta små och har mindre kapacitet*

Vid sidan av uppdraget och verksamhetsformen finns det också skillnader mellan enskilda och offentliga huvudmän när det gäller deras storlek och kapacitet. De allra största enskilda huvudmännen har en verksamhet i storleksmässig paritet med en stor kommun, men de flesta enskilda huvudmän är betydligt mindre. Majoriteten av de enskilda huvudmännen driver bara en enda skola.

Mindre huvudmän har ofta mindre kapacitet för att leda, följa upp och utveckla utbildningen. De kan också ha svårare att upprätthålla alla de kompetenser och resurser som elever har rätt till. De enskilda huvudmän som förlorar tillståndet att bedriva verksamhet är ofta små.<sup>92</sup>

En samlad statlig huvudman kommer att ha helt andra förutsättningar och kapacitet att bedriva skolverksamhet än små enskilda huvudmän. Det gäller både ekonomisk kapacitet och kapacitet för styrning och ledning. Denna obalans i skolsystemet kan påverka likvärdigheten.

### *Enskilda huvudmän styrs med delvis andra medel*

Staten styr skolan med juridiska, ekonomiska och ideologiska styrmedel (se kapitel 3). En stor del av styrningen ter sig på samma sätt, oavsett huvudman. Men det finns också skillnader, exempelvis behöver de enskilda huvudmännen söka tillstånd för att starta skola. De omfattas också av andra former av tillsyn, samtidigt som de inte har samma krav på sig vad gäller öppenhet och transparens.

Vid ett fullgånget förstatligande där staten tar över huvudmannaskapet för offentliga skolor skulle staten få nya möjligheter att styra den offentliga skolverksamheten. Skolans författningar kommer att vara styrande för all skolverksamhet även vid ett fullgånget förstatligande. Men till skillnad från i dag, när statens styrning av de offentliga skolorna och komvux går via kommunerna, skulle den statliga

---

<sup>91</sup> SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet*.

<sup>92</sup> Skolinspektionen (2020): *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*.

myndighet som fullgör huvudmannaskapet lyda direkt under regeringen. Regeringen skulle därmed få ett direkt inflytande över både den närmare utformningen av huvudmannens uppdrag (i de delar det inte anges i lag) och uppföljningen av huvudmannens verksamhet.

De ökade möjligheterna för staten att styra skolan när den drivs av en statlig huvudman skulle kunna motivera minskad statlig reglering och efterhandskontroll av skolverksamheten, exempelvis när det gäller tillsyn och olika krav på dokumentation. Men möjligheterna gäller bara de offentliga skolorna, inte de enskilda huvudmännen och fristående skolorna. Ett statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux skulle på så sätt öka skillnaderna i statens möjligheter att styra olika huvudmän.

### **Regelverket bör syfta till likvärdighet för eleverna**

Skolans regelverk tar i dag liten hänsyn till skillnader i huvudmäns drivkrafter eller förutsättningar, och till skillnader i statens möjligheter att styra och kontrollera verksamheten. Det innebär att regelverket inte är fullt ut anpassat till någon typ av huvudman, varken till offentliga skolor, till aktiebolagsskolor i stora koncerner eller till små enskilda huvudmän som bara har en skola. Detta kommer att bli än mer märkbart i ett statligt skolsystem med en enda statlig huvudman och många, sinsemellan mycket olika, enskilda huvudmän.

Vi menar att principen om lika villkor i första hand bör definieras i termer av lika villkor för eleverna, snarare än lika villkor för olika huvudmän. För att skolsystemet ska hålla ihop finns det enligt utredningen därför skäl att överväga om regleringen av olika huvudmän bör differentieras i större utsträckning. Alla huvudmän måste ges förutsättningar att bedriva en verksamhet som gör det möjligt för eleverna att nå målen. Men olika huvudmän har olika uppdrag, drivkrafter och förutsättningar att bedriva skola vilket kan kräva delvis olika regelverk för att förutsättningarna för eleverna i slutändan ska bli likvärdiga. Om beslutsfattarna vill gå vidare med en sådan möjlighet behöver den utredas vidare.

Men även inom ramen för den rådande strukturen för lagstiftningen och med de verktyg som staten redan förfogar över ser vi att det går att göra förändringar för att i större utsträckning ta hänsyn till skillnader i olika huvudmäns förutsättningar och drivkrafter. Det

kan exempelvis handla om vilka grundläggande krav på kapacitet för att driva skola som staten ska ställa på enskilda huvudmän, vilka möjligheter att sortera elever som ska få finnas samt vilken ekonomisk ersättning som ska följa med olika ansvar och elevunderlag.

### *Prövningen av enskilda huvudmäns kapacitet kan behöva stärkas*

I statens systemansvar för skolan bör det enligt utredningen ingå ett övergripande ansvar för att säkerställa att de huvudmän och skolor som verkar inom systemet har den kapacitet som krävs för att leva upp till skolans författningar. I avsnitt 12.1.4 beskriver vi statens ansvar för att ge huvudmän kapacitetshöjande stöd. Huvudmän som i de obligatoriska kvalitetsdialogerna uppvisar brister i kvaliteten och har kapacitetsproblem ska erbjudas stöd av staten. Om en huvudman har stora brister bör utgångspunkten vara att den accepterar statens kapacitetshöjande stöd. Om huvudmannen däremot inte tar emot stödet och fortfarande uppvisar brister bör verksamheten granskas inom ramen för tillsyn.

Små, fristående skolor kan vara särskilt sårbara. Eftersom ett eventuellt indraget tillstånd för en fristående skola får stora konsekvenser för de elever det berör är det att föredra om ansökningar om att godkännas som huvudman i större utsträckning nekas från början i stället för att dras tillbaka i efterhand. Det innebär att staten vid sin prövning av ansökningar om att starta eller utöka fristående skolor bör ta hänsyn till den enskilda huvudmannens förutsättningar och kapacitet att bedriva skola.

Sådan hänsyn tas i dag till viss del genom ägar- och ledningsprövningen. Skolinspektionen prövar huvudmannens ekonomiska förutsättningar, insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och förutsättningar att följa föreskrifterna samt lämplighet i övrigt.<sup>93</sup> Några månader innan en fristående skola eller utbildning är tänkt att starta gör Skolinspektionen också en etableringskontroll där myndigheten bland annat granskar att huvudmannen har ändamålsenliga lokaler, har anställt en rektor och annan personal med erforderlig kompetens samt har ordnat tillgång till elevhälsa, skolbibliotek och studie- och yrkesvägledning i enlighet med skollagens krav.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> 2 kap. 5 § skollagen.

<sup>94</sup> 26 kap. 9 a § skollagen. Se också Skolinspektionen (2022): *Etableringskontroll* [www.skolinspektionen.se/tillstand/etableringskontroll/](http://www.skolinspektionen.se/tillstand/etableringskontroll/) (hämtad 2022-08-23).

Men att det finns en viss kompetens i ägar- och ledningskretsen innebär inte att huvudmannen i det löpande arbetet har den kapacitet som krävs för att leda, följa upp och utveckla utbildningen. Prövningen kan därför behöva skärpas för att tydligare fånga kvalitets- och kapacitetsaspekter.

Möjligheterna att på förhand ställa upp krav på huvudmäns kapacitet att driva och utveckla verksamheten begränsas av den allmänt hållna skollagstiftningen. Av skollagen följer att en huvudman systematiskt och kontinuerligt ska planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.<sup>95</sup> Däremot saknas det regler om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas och vad som mer konkret krävs av en huvudman i detta avseende.

Högsta förvaltningsdomstolen har resonerat kring dessa omständigheter i ett mål rörande Skolinspektionens möjlighet att förelägga huvudmän om vite.

Är lagstiftningen allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas, begränsas myndighetens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister. Eftersom ett föreläggande att vidta olika åtgärder eller att underlåta något enbart får avse sådana åligganden som följer av den aktuella författningsregleringen, saknar myndigheten i en sådan situation möjlighet att i ett föreläggande formulera tillräckligt tydliga och konkreta åtgärder som adressaten ska vidta. En annan ordning skulle innebära att en allmänt hållen författningsreglering möjliggjorde för myndigheten att – inom ramen för den aktuella regleringens syften – i princip besluta om vilka åtgärder som helst.<sup>96</sup>

Med anledning av detta har riksdagen beslutat om en ny bestämmelse i skollagen som trädde i kraft den 1 augusti 2022. Den nya regleringen ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.<sup>97</sup>

Vid ett fullgånget förstatligande skulle en sådan föreskriftsrätt kunna ligga på den systemansvariga myndigheten. Föreskrifter skulle kunna tydliggöra kraven på huvudmännens kapacitet att bedriva ett kvalitetsarbete i enlighet med skollagens intentioner och därmed också vara ett stöd vid tillståndsprövning och tillsyn. Men den systemansva-

<sup>95</sup> 4 kap. 3 § skollagen.

<sup>96</sup> Högsta förvaltningsdomstolen 2020-05-28 dom i mål nr 1593-19.

<sup>97</sup> 4 kap. 6 a § skollagen. Se också prop. 2021/22:160, bet. 2021/22:UbU28, rskr. 2021/22:364.



riga myndigheten skulle samtidigt behöva beakta risken för en alltför detaljerad styrning och ökad administrativ börda för huvudmännen.

Ett annat sätt att förtydliga kraven på huvudmännens kapacitet att leda och utveckla utbildningen vore att ställa hårdare krav på skolchefens kompetens i detta avseende. Skolchefen ska enligt skollagen biträda huvudmannen med att se till att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet.<sup>98</sup> Enligt förarbetena till dagens lagstiftning om skolchefen får det förutsättas att skolchefen som chef inom huvudmannens organisation med ett ansvar för hela eller delar av skolväsendet deltar aktivt i det systematiska kvalitetsarbetets olika delar.<sup>99</sup> Men det finns inget reglerat när det gäller skolchefens kompetens. Skolverket erbjuder i dag en utbildning för befintliga skolchefer.<sup>100</sup> Till skillnad från befattningsutbildningen för rektorer är dock skolchefsutbildningen inte obligatorisk, utan frivillig. Ett sätt att betona vikten av att skolchefen verkligen har kapaciteten att leda huvudmannens systematiska kvalitetsarbete vore att ställa krav på att skolchefen ska genomgå en befattningsutbildning. Vid ett fullgånget förstatligande skulle den systemansvariga myndigheten vara den aktör som ansvarar för en sådan utbildning.

### *Regelverket bör utformas för att minska incitamenten att välja elever*

En fristående skola ska vara öppen för alla. Men som utredningen tidigare har redogjort för kan huvudmän och skolor i ett system med valmöjligheter för elever och vårdnadshavare och med en fast ersättning per elev ha ekonomiska incitament att försöka styra vilka elever som börjar på skolan. Det påverkar i sin tur likvärdigheten i skolsystemet.

Huvudmän och skolor kan arbeta på olika sätt för att attrahera de elever som de vill ha. Enskilda huvudmäns möjlighet att fördela platser utifrån kötid är ett sådant verktyg, som kan leda till att det i första hand är de mest motiverade och resursstarka vårdnadshavarna och eleverna som får en plats. Både enskilda och offentliga huvudmän och skolor kan också genom sin information om skolan signalera vilka elever som är önskvärda. Det kan exempelvis handla om att skolan upplyser om att utbildningen ställer särskilt höga krav på både elever

<sup>98</sup> 2 kap. 8 a § skollagen.

<sup>99</sup> Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan*.

<sup>100</sup> Skolverket (2022): *Skolchefsutbildningen*. Webtext.

[www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/skolchefsutbildningen](http://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/skolchefsutbildningen) (hämtad 2022-09-16).

och vårdnadshavare.<sup>101</sup> Ett annat exempel är information om att skolan har begränsade möjligheter att möta elever med vissa särskilda diagnoser och stödbehov. Enligt Skolinspektionen innebär ett sådant agerande att elever i behov av särskilt stöd och deras vårdnadshavare inte behandlas likvärdigt jämfört med andra elever och vårdnadshavare när det gäller möjligheten att önska skola.<sup>102</sup>

Regelverket som styr huvudmännen behöver kunna hantera eventuella skillnader i drivkrafter. Det nationella system för önskemål och placering i grundskolan som vi beskriver i avsnitt 12.1.2 är ett verktyg som staten kan använda för att motverka segregering av urvalsprocesser genom ökad transparens och ett gemensamt regelverk för urvalsgrunder.

Att komma åt mer subtila mekanismer för elevselektion och skolsegregation kan vara svårt. Men ett nationellt resursfördelningssystem som i större utsträckning tar hänsyn till elevers skiftande behov kan komma att minska incitamenten för skolor att av ekonomiska skäl på olika sätt försöka selektera elever. I kapitel 13 beskriver vi hur en sådan resursfördelningsmodell kan se ut vid ett fullgånget förstatligande. Grunden i modellen är att huvudmän ska få ersättning utifrån sitt uppdrag och elevunderlag. Enskilda huvudmän ska därmed inte få ersättning för det utbudsansvar som den statliga huvudmannen har, samtidigt som den elevbaserade ersättningen ska differentieras utifrån elevers förutsättningar och skiftande behov av stöd.

### *Lagstiftningen kan behöva skärpas för att säkra elevers tillgång till utbildningen*

Enligt skollagen ska elever ha tillgång till olika typer av resurser inom ramen för utbildningen. Det gäller exempelvis elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, skolbibliotek samt lärverktyg. Utbildningen ska också bedrivas i ändamålsenliga lokaler. På vilket sätt tillgången till utbildningen ska säkras specificeras inte i lagstiftningen, utan huvudmännen har stor frihet att välja hur de vill organisera sin verksamhet utifrån lokala förutsättningar. Det innebär att elevernas faktiska tillgång till olika resurser varierar mycket mellan huvudmän och skolor

<sup>101</sup> *Dagens Nyheter* 2022-01-09 Susanne Nyström: "Skolor kan inte kräva ambitiösa föräldrar och barn". Ledare. [www.dn.se/ledare/susanne-nystrom-skolor-kan-inte-krava-ambitiosa-barn-och-engagerade-foraldrar/](https://www.dn.se/ledare/susanne-nystrom-skolor-kan-inte-krava-ambitiosa-barn-och-engagerade-foraldrar/) (hämtad 2022-05-27).

<sup>102</sup> Skolinspektionen (2022): *Fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola*.

beroende på skolornas förutsättningar, men också huvudmännens prioriteringar och ambition i olika avseenden.

Vid ett fullgånget förstatligande bör den statliga huvudmannen sträva efter att säkra likvärdigheten mellan de statliga skolorna när det gäller elevers tillgång till alla de resurser och funktioner som ingår i utbildningen. De riktlinjer som den statliga huvudmannen lägger fast för den egna verksamheten kan komma att fungera normerande även för enskilda huvudmän.

Men enligt utredningen bör det också övervägas om det krävs mer för att säkra en likvärdig tillgång till utbildningen för alla elever, exempelvis i form av en förstärkt lagstiftning eller ökade krav vid tillståndsgivningen.

### *På vissa områden behöver regelverket bli mer lika*

Vi har tidigare i detta avsnitt pekat på att regelverket för olika huvudmän kan behöva differentieras för att i större utsträckning ta hänsyn till olika huvudmäns skilda förutsättningar och drivkrafter. Men i vissa avseenden behöver regelverket snarare homogeniseras.

De enskilda huvudmännens status som privata företag eller organisationer innebär att de lyder under en delvis annan lagstiftning när det kommer till insyn i skolors ekonomi och elevförhållanden. Det innebär att tillgången på information varierar mellan olika huvudmän.

I ett sammanhållet skolsystem är det enligt utredningen inte rimligt att tillgången på information från olika huvudmän är så olika som i dag. Det är därför angeläget att frågan om öppenhet och sekretess i fristående skolor får en lösning. Men lösningen kan inte vara att informationen om alla skolor begränsas under parollen ”lika villkor”, såsom delvis har varit fallet tidigare. Enligt utredningen bör grundprincipen i stället vara att huvudmän som vill verka inom ramen för skolsystemet behöver leva upp till samma krav på insyn och transparens så att elever, vårdnadshavare, journalister och den bredare allmänheten kan tillförsäkras insyn och information i all offentligt finansierad skolverksamhet.

Möjliga lösningar för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation är för närvarande under utredning. Förslag ska lämnas till regeringen i mars 2023.<sup>103</sup> Det är, enligt vår uppfattning, ett angeläget arbete.

---

<sup>103</sup> Dir. 2021:89 *En långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet*. Dir. 2022:10 *Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen (U 2021:04)*.



## 16 Alternativ 1 – skolmyndigheter

I detta kapitel beskriver utredningen en del av det första alternativet som innebär ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan. Här handlar det om skolmyndigheter. Vi gör bedömningar av hur statens systemansvar för skolan och huvudmannaansvaret för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning (komvux) bör organiseras i en ny myndighetsstruktur.

### 16.1 Två nya skolmyndigheter

#### 16.1.1 Dagens skolmyndighetsstruktur bör förändras

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

Utredningen gör bedömningen att nuvarande skolmyndighetsstruktur bör förändras vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan. I stället för skolmyndigheterna Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen bör två nya skolmyndigheter införas med olika funktion och delvis olika målgrupper. Den ena myndigheten bör hantera statens systemansvar för skolan och arbeta med styrning och stöd såväl till offentliga skolor och komvux som till fristående skolor.

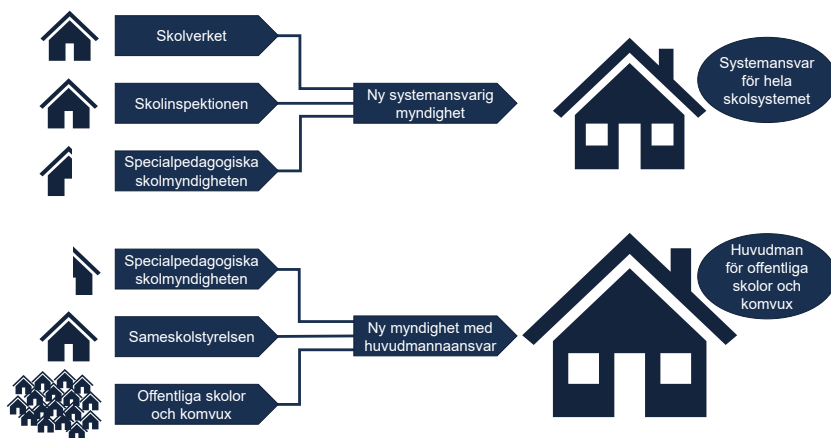
Den andra bör ha ett huvudmannaansvar för offentliga skolor och komvux.

Det är en viktig princip att skilja på systemansvaret och huvudmannaansvaret i två olika myndigheter. Inom systemansvaret ska den ansvariga myndigheten både styra och stödja hela skolväsendet, och det är viktigt att styrningen och stödet hålls ihop för likvärdighetens skull. När det gäller huvudmannaansvaret ska den ansvariga myndigheten arbeta med ledning och drift, men bara för de offentliga skolorna och komvux. Således har de två myndigheterna både olika funktion och huvudsakligen olika målgrupper, och dessa bör hållas isär i skilda myndigheter.

I figur 16.1 illustreras de två nya myndigheterna – den systemansvariga myndigheten och myndigheten med huvudmannaansvar. Dessutom illustreras de nya myndigheternas relation till dagens skolmyndigheter.

**Figur 16.1** Två nya skolmyndigheter

En myndighet med systemansvar för skolan och en myndighet med huvudmannaansvar för offentliga skolor och komvux



## 16.2 Den systemansvariga myndigheten

### 16.2.1 En ny skolmyndighet bör införas med ett systemansvar för skolan

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör en ny skolmyndighet införas med ett generellt systemansvar för skolan. Den nya myndigheten bör arbeta med såväl styrning som stöd till hela skolsystemet, det vill säga både till offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning och till fristående skolor. Myndigheten bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Den systemansvariga myndigheten bör ha i uppgift att vara förvaltningsmyndighet för skolväsendet och därmed ha ett generellt utvecklingsansvar för skolsystemet. Dessutom bör följande mer specifika uppgifter ingå i myndighetens ansvar:

- styrdokument och nationella prov
- beräkning av resursfördelning för alla huvudmän
- beslut om och utbetalning av driftbidrag till enskilda huvudmän
- beslut om och utbetalning av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd
- effektiv planering och dimensionering av utbildning
- tillsyn av skolväsendet, inklusive individärenden
- prövning av ärenden om godkännande av enskilda huvudmän och etablering av fristående skolor
- uppföljning, utvärdering och statistik
- ett utvecklat nationellt kvalitetssystem och obligatoriska kvalitetsdialoger
- fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser
- det nationella professionsprogrammet
- sammanställning och spridning av kunskap om resultat av forskning samt främjande av lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling

- specialpedagogiskt stöd
- visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning och inom andra områden där det råder brist
- utredning och beslut om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan
- ett samlat informationsansvar om skolväsendet gentemot elever och vårdnadshavare
- ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan
- lärarlegitimation och meriteringssystem för legitimerade lärare.

Den systemansvariga myndigheten bör vara en styrelsemyndighet.

### I dag finns vissa gränsdragningsproblem och överlappningar mellan skolmyndigheterna

I dag finns det vissa gränsdragningsproblem och överlappande uppgifter mellan skolmyndigheterna, vad gäller bland annat det normerande arbetet, det stöd som ges till huvudmän, skolor och verksamheter, relationen mellan tillsyn och stöd samt statliga bidrag.

Statskontoret har pekat på överlappningar mellan Skolverket och Skolinspektionen i det normerande arbetet. Skolverket har det formella ansvaret för normeringsarbetet eftersom myndigheten utformar styrdokument. Men Skolinspektionen kan också i praktiken bli normerande enligt Statskontoret. I och med att Skolinspektionen utövar tillsyn utifrån styrdokumenten och ger råd till granskade verksamheter blir även detta en normerande uppgift.<sup>1</sup>

När det gäller frågan om att erbjuda stöd till huvudmän, skolor och verksamheter finns också överlappningar mellan skolmyndigheterna. I dag ska Skolverket ge stöd till skolutveckling och Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ge specialpedagogiskt stöd. Statskontoret har noterat denna otydlighet och uttryckt behov av en översyn av hur statens stöd till skolutveckling kan organiseras.<sup>2</sup> Även

<sup>1</sup> Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16. Statskontoret (2017): *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*. 2017:3.

<sup>2</sup> Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.



2017 års skolmyndighetsutredning lyfte fram nuvarande överlappningar i det stöd som ges. Enligt skolmyndighetsutredningen har överlappningarna bidragit till att skapa otydlighet för såväl huvudmän och skolpersonal som elever och vårdnadshavare. De har också bidragit till att resurserna ur ett nationellt perspektiv inte används effektivt, menar skolmyndighetsutredningen. Därför föreslog den att olika typer av stöd skulle samordnas i en och samma myndighet.<sup>3</sup>

I den nuvarande skolmyndighetsstrukturen är inspektion och stöd i princip åtskilda. Skolinspektionen ska lämna råd och vägledning men gör det i begränsad omfattning. Annars ges stöd av Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Enligt skolmyndighetsutredningen är det numera ovanligt internationellt sett att dela upp inspektion och stöd till förbättringsåtgärder i olika myndigheter. I en stor majoritet av de länder som den utredningen studerade fanns ett helhetsperspektiv där inspektion och olika former av stöd som syftar till att förbättra verksamheten kombinerades. Det kunde handla dels om verksamhet som liknar den svenska kvalitetsgranskningen där råd och vägledning gavs i samband med denna, dels om att stöd gavs efter att brister uppmärksammats. Den slutsats som drogs av skolmyndighetsutredningen var att granskande och stödjande uppgifter skulle hänga ihop, och utredningen föreslog att dessa uppgifter skulle ingå i en gemensam myndighet.<sup>4</sup> Även Statskontoret har i sin myndighetsanalys av Skolinspektionen berört denna fråga. De gjorde iakttagelsen att de verksamheter som granskas inom regelbunden tillsyn efterfrågade en högre grad av återkoppling från Skolinspektionen och önskade att myndigheten skulle vara mer stödjande och bidra till utveckling av skolverksamheten.<sup>5</sup>

En annan uppgift där det finns överlappningar mellan skolmyndigheterna är statliga bidrag. Både Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten hanterar dessa.

## Styrning och stöd bör hållas ihop i en ny myndighet

I ett reformerat skolsystem ser utredningen det som viktigt att hantera olika gränsdragningsfrågor och överlappningar mellan skolmyndigheterna. Framför allt menar vi att det är problematiskt med de

---

<sup>3</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Statskontoret (2017): *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*. 2017:3.

överlappningar som beskrivs ovan mellan olika former av stöd. Vi anser även att det finns goda grunder för att hålla ihop tillsyn och stöd.

Enligt 2017 års skolmyndighetsutredning upplever huvudmän och skolpersonal att den nuvarande skolmyndighetsstrukturen är svåröverskådlig i allmänhet och att de inte alltid vet vart de ska vända sig i olika frågor eftersom det finns flera skolmyndigheter med till viss del liknande uppdrag.<sup>6</sup> I dag möter huvudmän, skolor och verksamheter skolmyndigheterna i olika sammanhang, roller och forum. Det blir fragmenterat och huvudmännen behöver upprätthålla många relationer. Än mer komplicerat blir det när myndigheterna är många med uppdrag som till viss del överlappar varandra. Huvudmännen och de professionella uppfattar att flera myndigheter arbetar med styrning och stöd, vilket skapar otydlighet. Samordningsproblem som bör hanteras på statlig nivå, myndigheterna emellan, riskerar dessutom i nuvarande myndighetsstruktur att flytta ner till huvudmannanivån och synliggöras där.

En sammanhållen statlig myndighet kan leda till ett tydligare ansvarsutkrävande och underlätta för huvudmän, skolpersonal, elever och vårdnadshavare att se hur ansvar och befogenheter hänger ihop. Vi menar också att en myndighet som ska ansvara för skolsystemet som helhet i sig behöver vara stor och inom sig kunna ha alla de verktyg som krävs för detta uppdrag. Dessutom ökar behovet av samverkan över olika sektorsgränser i samhället, exempelvis när det gäller frågor om klimatomställning och kompetensförsörjning till arbetslivet. Det borde underlätta samarbetet mellan olika sektorer om det på skolområdet finns en samlad systemansvarig myndighet, som kan representera skolektorn i sin helhet. Det borde även underlätta för regeringen att ha en sådan myndighet, för att kunna hantera dels sektorsövergripande styrning, dels en samlad styrning inom skolektorn.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det vid ett fullgånget förstatligande bör införas en ny skolmyndighet med ett generellt systemansvar för skolan. Därigenom kan den nya myndigheten agera för att kunna förbättra skolsystemet i sin helhet, inom ramen för gällande regelverk. Myndigheten bör arbeta med både styrning och stöd. När det gäller olika former av stöd bör det stöd som i dag ges av Skolverket och det specialpedagogiska stöd som Specialpedagogiska skolmyndigheten erbjuder hållas ihop i den nya system-

---

<sup>6</sup> Ibid.

ansvariga myndigheten. En viktig princip är också att myndigheten riktar sig såväl mot offentliga skolor och komvux som mot fristående skolor så att styrningen och stödet hålls samman för hela skolväsendet. En sådan ny systemansvarig myndighet utför både normerande och kontrollerande styrning. Normerande styrning sker i form av bland annat styrdokument, tillståndsprövning av fristående skolor samt fördelning av ekonomiska resurser. Kontrollerande styrning sker i form av bland annat tillsyn, uppföljning och utvärdering. Den nya myndigheten bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Vi benämner i detta beslutsunderlag den nya myndigheten den systemansvariga myndigheten, men detta är inte ett ställningstagande om det framtida namnet, utan ett arbetsnamn som beskriver myndighetens funktion.

Hur en systemansvarig myndighet bör bildas har utredningen inte övervägt i detalj. Det kan vara att inrätta en helt ny myndighet eller att förändra någon av de befintliga myndigheterna. För det sistnämnda talar att inte behöva starta en helt ny myndighet, eftersom det redan skulle finnas en grundstruktur på plats. Det skulle också möjliggöra en mer successiv överflyttning av funktioner till den befintliga myndigheten. Utan att gå djupt in i frågan om vilken befintlig myndighet som skulle vara lämpligast, är det rimligt att överväga om nuvarande myndighet med sektorsansvar, det vill säga Skolverket, skulle kunna vara den befintliga myndighet som utvecklas till systemansvarig myndighet. Vi har i betänkandet, för tydlighetens skull, valt att beskriva den systemansvariga myndigheten som en ny myndighet, men vi utesluter alltså inte att det är lämpligast att utveckla en befintlig myndighet.

### *Det finns fördelar med att hålla ihop tillsyn och stöd*

Utredningen gör alltså bedömningen att styrning, både normerande och kontrollerande, samt olika typer av stöd bör hållas ihop i en och samma myndighet. En fördel med det är att risken för överlappningar mellan olika myndigheter minimeras. Man får också en tydligare koppling mellan olika uppgifter, exempelvis tillståndsgivning för enskilda huvudmän, fördelning av resurser till dem samt kontroll av

deras verksamhet. Dessutom får man en storlek på myndigheten som motsvarar uppdraget att styra hela skolsystemet.

Genom historien har skärningen mellan tillsyn och stöd sett olika ut. När Skolverket bildades hölls tillsyn och stöd ihop, men då var både inspektionen och stödet mycket mer begränsade än i dag. Därefter har såväl inspektionen som stödet utvidgats. I och med inrättandet av Myndigheten för skolutveckling avskildes stödet. Efter 2008, när Myndigheten för skolutveckling lades ner och Skolinspektionen inrättades, har inspektionen legat separat hos Skolinspektionen. Argumenten för att renodla eller hålla samman har varierat över tid.

Att trenden att renodla eller hålla ihop tillsyn och stöd har varierat över tid är något som också Statskontoret har berört. I en rapport från 2012 pekade Statskontoret på att det sedan länge hade funnits en renodlingstrend i förvaltningspolitiken. Denna trend innebar att man ofta renodlade myndigheters verksamhet utifrån funktion, som normering, produktion, kontroll och främjande aktiviteter. Vid denna tid handlade diskussionerna i stor utsträckning om de problem som kunde uppstå om en tillsynsmyndighet blandade tillsyn med rådgivning och stöd, bland annat risken att myndighetens opartiskhet kunde ifrågasättas och att det uppstod jävsituationer.<sup>7</sup> Då uttryckte även regeringen att det i allmänhet inte är lämpligt att en tillsynsmyndighet ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden, med motivet att det kan uppstå svårigheter om tillsynsmyndigheten tidigare lämnat mycket precisa råd i ärenden som sedan blir föremål för tillsyn.<sup>8</sup> När Statskontoret 2020 gjorde en studie av den statliga tillsynens utveckling kunde de notera att synen på tillsyn hade förändrats sedan 2012. Nu handlar diskussionerna, enligt Statskontoret, snarare om hur tillsynen på ett bättre sätt kan bidra till att utveckla och förbättra den granskade verksamheten. Efterfrågan på en tillsyn som mer bidrar till lärande och verksamhetsutveckling har synliggjorts såväl i den offentliga debatten och forskningen som i de verksamheter som granskas.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Statskontoret (2012): *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*.

<sup>8</sup> Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

<sup>9</sup> Statskontoret (2020): *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*.

*Samtidigt är det viktigt med en oberoende tillsyn*

Utredningen ser fördelar med att tillsyn och stöd ingår i en och samma myndighet. Samtidigt är det viktigt att hävda granskningens oberoende. Skolinspektionen brukar framhålla vikten av att det finns en oberoende tillsynsmyndighet med uppgift att säkra att aktörerna på skolområdet uppfyller författningarnas krav.<sup>10</sup> Inte minst är en oberoende granskning viktig i ett skolsystem med stora inslag av konkurrens och marknad, för att upprätthålla inspektionens legitimitet och förtroendet för den. I ett sådant system blir också inspektionens kontrollerande funktion central.<sup>11</sup>

Som framgår av avsnitt 12.1.1 anser vi att statens tillsyn än mer än i dag bör riktas mot verksamheter med hög riskbild för att inte uppfylla kraven i lagstiftning och andra författningar. Här handlar det alltså om en tillsyn som ska säkra en lägstanivå inom skolsystemet utifrån den enskilda elevens rättssäkerhet. Den nuvarande kvalitetsgranskningen som Skolinspektionen utför bör i stället kunna utvecklas till ett verktyg kopplat till dels de obligatoriska kvalitetsdialogerna med efterföljande kapacitetshöjande stöd utifrån behov, dels den utvecklade statliga utvärderingen (se avsnitt 12.1.4 och 12.1.5).

En tillsyn inriktad på regelefterlevnad för att säkra en lägstanivå skulle kunna bedrivas inom en egen myndighet fristående från den systemansvariga myndigheten. Med denna inriktning på tillsynen finns det egentligen starkare argument för att ha en oberoende tillsynsmyndighet än i dag när inspektionen är bredare och innehåller såväl tillsyn som kvalitetsgranskning. Vi gör dock bedömningen att tillsynen bör hållas ihop med normeringen och stödet i samma myndighet. Men vid en eventuell övergång till en förstatligad skola och en fortsatt beredning av en sammanhållen systemansvarig myndighet kan det finnas skäl att pröva frågan om en fristående tillsynsmyndighet igen. Möjliga utgångspunkter i en sådan prövning är dels granskningens oberoende, dels tillsynens utvecklade roll. Med en fristående tillsynsmyndighet blir det sannolikt ännu tydligare att tillsynen är inriktad på regelefterlevnad.

<sup>10</sup> Skolinspektionen (2018): *Yttrande över Tillitsdelegationens betänkanden Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU 2018:48)*. Beslut 2018-10-31. Dnr 2018:5989.

<sup>11</sup> Maxwell, Bill (2017): *Inspection and self-evaluation – alternative futures*. Keynote address to the general assembly of the standing international conference of inspectorates of education (SIC).

Ett annat sätt att hantera en oberoende tillsyn är att organisatoriskt tydligt skilja på granskande och stödjande uppgifter internt inom den nya systemansvariga myndigheten. Det är också viktigt att det är tydligt för huvudmän, skolor och verksamheter som möter en eventuell sammanhållen myndighet, vid vilka tillfällen myndigheten agerar utifrån sitt tillsynsansvar respektive när den intar sin stödjande roll.

*En sammanhållen systemansvarig myndighet skulle bli förhållandevis stor*

En sammanhållen systemansvarig myndighet skulle bli förhållandevis stor jämfört med dagens skolmyndigheter. Arbetet med de uppgifter som är tänkta att föras över till den nya myndigheten sysselsätter i dag närmare 1 900 medarbetare på Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Samtidigt har Specialpedagogiska skolmyndigheten i nuläget närmare 1 300 medarbetare, så det finns redan stora skolmyndigheter som verkar på både nationell och regional nivå.

Utredningen förordar en större sammanhållen myndighet med verksamhet nationellt och regionalt. Den behöver förvisso samordna sig internt, men slipper samordningen mellan myndigheter som kan vara både tidskrävande och svår. Dessutom anser vi, som tidigare nämnts, att den systemansvariga myndigheten måste vara stor för att kunna styra och ta ansvar för hela skolsystemet. En starkt statlig styrning förutsätter att myndigheten har de resurser och verktyg som behövs för detta.

Med tanke på bland annat den nya myndighetens storlek vill vi peka på behovet av att myndigheten, vid ett eventuellt inrättande, prövar frågan om skärningen av sina uppgifter internt, genom inre organisation av regioner, avdelningar och enheter. Det är viktigt att organiseringen av uppgifter i myndigheten fungerar i praktiken, inte minst att de regionala kvalitetsdialogerna och de olika verktyg som används i dem samt de stöd- och kapacitetshöjande insatser som genomförs efteråt fungerar på ett effektivt sätt.

## Flertalet av Skolverkets och Skolinspektionens uppgifter bör föras över till den systemansvariga myndigheten

Flertalet av de uppgifter som i dag utförs av Skolverket eller Skolinspektionen bör, enligt utredningens bedömning, framgent utföras av den systemansvariga myndigheten. Dels bör den nya myndigheten ta över Skolverkets övergripande uppgift att vara förvaltningsmyndighet för skolväsendet. I det ingår ett generellt utvecklingsansvar för skolsystemet med möjlighet att vidta åtgärder när delar av systemet inte fungerar ändamålsenligt. Dels bör den systemansvariga myndigheten ansvara för följande mer specifika uppgifter:

- styrdokument och nationella prov
- tillsyn av skolväsendet, inklusive individärenden
- prövning av ärenden om godkännande av enskilda huvudmän
- uppföljning, utvärdering och statistik
- ett utvecklat nationellt kvalitetssystem och kvalitetsdialoger
- fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser
- det nationella professionsprogrammet
- Rektorsprogrammet
- sammanställning och spridning av kunskap om resultat av forskning
- lärarlegitimation.

Några av ovanstående uppgifter bör genomföras på ungefär samma sätt och i ungefär samma utsträckning i den nya systemansvariga myndigheten som hos Skolverket och Skolinspektionen i dag. Arbetet med andra uppgifter behöver, enligt vår uppfattning, förstärkas, minskas eller förändras. I avsnitten nedan går vi igenom var och en av punkterna.

Utöver de specifika uppgifter som listas ovan finns flera mer allmänna uppgifter hos dagens skolmyndigheter. Några av dessa kommer också att kunna påverkas av ett eventuellt fullgånget förstatligande. Det gäller exempelvis frågor om digitalisering. Där har Skolverket i dag ett sektorsansvar inom sitt verksamhetsområde för statliga insatser för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter för ökad måluppfyllelse och likvärdighet. Som framgår av avsnitt 12.1.6 gör vi bedömningen att staten bör ta ett övergripande ansvar för att samordna

frågor om digitalisering och effektiva it-lösningar i ett statligt skolsystem. I ansvaret bör ingå att ta fram standarder och riktlinjer för skoladministrativa system. Om det blir aktuellt bör detta ansvar ligga på den systemansvariga myndigheten.

### *Styrdokument och nationella prov*

I dag är det Skolverket som utformar styrdokument och tar fram nationella prov. Detta arbete bör, vid en eventuell övergång till en systemansvarig myndighet, fortgå i den nya myndigheten.

### *Tillsyn av skolväsendet, inklusive individärenden*

Skolinspektionen utövar i dag olika typer av tillsyn: regelbunden tillsyn, riktad tillsyn, tillsyn utifrån individärenden, tematisk tillsyn och etableringskontroll (se kapitel 8). Utredningen anser att tillsyn behövs även i ett statligt skolsystem, av såväl den statliga huvudmannen som de enskilda huvudmännen och de fristående skolorna. Däremot menar vi att tillsynen delvis bör ändra karaktär, vilket vi beskriver ovan och i avsnitt 12.1.1. Tillsynsansvaret bör övergå till den systemansvariga myndigheten om en sådan inrättas.

Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan kommer staten att utöva tillsyn av sin egen verksamhet i hög utsträckning. I praktiken kommer det att göras genom att den systemansvariga myndigheten utövar tillsyn av den offentliga huvudmannen, i form av en annan statlig myndighet, och huvudmannens skolor och verksamheter. Denna relation mellan de två myndigheterna kan bli problematisk och inte helt friktionsfri. Det kan vara svårt att ha olika myndigheter med likartade ansvar, en med fokus på driften och en med fokus på skolsystemet som helhet. Å ena sidan har den statliga huvudmannen ett ansvar för att granska och utveckla sin egen verksamhet. Å andra sidan har den systemansvariga myndigheten ett systemansvar för hela skolsystemet och ska utöva tillsyn av samtliga verksamheter, både offentliga och enskilda. För att relationen ska fungera så bra som möjligt är det viktigt att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna görs tydlig.



### *Prövning av ärenden om godkännande av enskilda huvudmän och etablering av fristående skolor*

I nuvarande myndighetsstruktur är det Skolinspektionen som prövar ärenden om godkännande av enskilda huvudmän. Enligt utredningens bedömning bör detta ansvar tas över av den systemansvariga myndigheten om den kommer att införas. Vad gäller godkännande och tillsyn av förskolor med enskild huvudman gör vi ingen bedömning eftersom förskolan inte ingår i vårt uppdrag, utan vi antar att detta som tidigare hanteras av den kommun där förskolan finns.

När det gäller etablering av fristående skolor gör vi i avsnitt 12.1.2 bedömningen att staten vid sin tillståndsprövning av fristående skolor bör kunna ta hänsyn till hur friskoleetableringen påverkar det lokala skolsystemet i stort. Detta systemansvar bör hanteras av en eventuell ny systemansvarig myndighet.

### *Uppföljning, utvärdering och statistik*

Som framgår av avsnitt 12.1.5 ser utredningen ett behov av förstärkning vad gäller statlig utvärdering av skolsystemet som helhet. En eventuell ny systemansvarig myndighet bör, enligt vår uppfattning, samordna den statliga utvärderingen utifrån ett mer långsiktigt och strategiskt perspektiv samt göra en plan för utvärdering. Detta behöver sannolikt göras i samarbete med en eller flera andra myndigheter. Att den systemansvariga myndigheten har ett övergripande systemansvar för att utvärdering blir av, innebär inte att det alltid är myndigheten själv som ska genomföra utvärderingen. Beroende på vilka frågor som ska följas upp kan det ibland vara viktigt att det är en extern aktör som genomför själva utvärderingen. Det innefattar även att forskarsamhället bör kunna tilldelas sådana uppdrag. En central del av ett förstärkt utvärderingssystem är också reformutvärdering (se avsnitt 12.1.5).

En annan förstärkning inom området utvärdering som vi lyfter fram i avsnitt 12.1.5 är behovet av en nationell kunskapsutvärdering för att kunna följa svenska elevers kunskapsutveckling över tid. Om beslutsfattarna landar i att införa ett sådant system för trendmätning bör uppgiften hamna på den systemansvariga myndigheten.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har i flera sammanhang pekat på behovet av att främja

evidensförsörjning på skolans område, det vill säga att bygga upp vetenskaplig evidens om bland annat elevers resultat, olika elevgrupper samt vad som är framgångsrikt när det gäller skolors och verksamheters organisation, arbetssätt och undervisning. Enligt IFAU kräver detta en utökad central insamling av uppgifter och en definition av vilka grunddata som behöver följas inom skolsystemet. Det kräver också, menar IFAU, att de uppgifter som används är tillförlitliga, till exempel genom att nationella prov rättas externt och betyg förankras i de externt rättade proven. Dessutom behöver man i större utsträckning än i dag pröva förslag och idéer i försöksverksamheter som kan följas upp.<sup>12</sup>

Vi anser att en förstärkt utvärdering, inklusive en stärkt reformutvärdering, främjar evidensförsörjningen. Att ge den systemansvariga myndigheten i uppgift att ansvara för samordningen av utvärderingen säkerställer, enligt vår uppfattning, en systematisk utprovning av vad som fungerar bra och mindre bra för skolan. Att även införa en nationell kunskapsutvärdering menar vi ger ytterligare evidens till systemet om elevers resultat och om hur kunskapsutvecklingen förändras över tid. Vi noterar även att bristen på evidens kan vara särskilt påtaglig inom vissa skolformer. Som exempel ser vi att det behövs mer uppföljning, utvärdering, forskning och statistik för komvux, en skolform som är eftersatt i dessa sammanhang. Detta har konstaterats av såväl Komvuxutredningen<sup>13</sup> som KLIVA-utredningen.<sup>14</sup>

För att kunna åstadkomma en förstärkt uppföljning och utvärdering är det viktigt med tillförlitliga och moderna tekniska system som understödjer arbetet med att samla in data på olika nivåer. Befintliga system som i dag finns hos skolmyndigheterna kan behöva ses över och anpassas till de nya förutsättningarna.

---

<sup>12</sup> Se t.ex. Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2020): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2020:7. IFAU (2019): *Om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.* Remissvar. 2019-05-09. Dnr 77/2019. IFAU (2017): *Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)*. Remissvar. 2017-09-01. Dnr 70/2017.

<sup>13</sup> SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

<sup>14</sup> SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

*Ett utvecklat nationellt kvalitetssystem och obligatoriska kvalitetsdialoger*

Skolverket har börjat ta fram ett nationellt kvalitetssystem och genomföra kvalitetsdialoger som en del av systemet. I avsnitt 12.1.4 beskriver utredningen hur kvalitetssystemet och kvalitetsdialogerna kan utvecklas i ett statligt skolsystem. Om beslutsfattarna går vidare med en sammanhållen systemansvarig myndighet är det rimligt att den blir ansvarig för det utvecklade kvalitetssystemet och dialogerna.

Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap styr staten å ena sidan offentliga skolor och komvux, å andra sidan fristående skolor. Dessutom är staten huvudman för de offentliga skolorna och komvux. Ifall staten blir huvudman kommer således den systemansvariga myndigheten att ha kvalitetsdialoger med den statliga huvudmannen, det vill säga myndigheten med huvudmannans ansvar. I praktiken kommer sannolikt den systemansvariga myndigheten på regional nivå att föra dialog med ett eller ibland ett par eller flera *lokala skoldistrikt* i taget. Med lokala skoldistrikt menar utredningen den lokala statliga nivå som i princip motsvarar dagens kommuner. Hos en statlig huvudman skulle ibland skolor i två eller fler av kommunernas geografiska områden kunna utgöra ett lokalt skoldistrikt. Omvänt skulle det vara möjligt att dela upp storstädernas skolor i två eller fler sådana distrikt.

Precis som när det gäller tillsynen kan denna relation mellan myndigheterna bli problematisk. Här gäller det då den statliga huvudmannens ansvar för sitt eget kvalitetsarbete kontra den systemansvariga myndighetens ansvar för att genomföra dialoger även med den statliga huvudmannen.

När det gäller enskilda huvudmän kan dialogerna genomföras mellan staten, i form av den systemansvariga myndigheten, och respektive huvudman.

De olika typer av stöd som används kopplat till kvalitetsdialogen kan eventuellt riktas till de lokala skoldistrikten och de enskilda huvudmännen enskilt eller i grupp. Det kan finnas fördelar med att mötas flera distrikt och huvudmän tillsammans. Dels kan det främja kollegialt lärande. Dels får den systemansvariga myndigheten bättre förutsättningar att arbeta effektivt om den kan erbjuda stöd till flera små skoldistrikt eller huvudmän i grupp.

I en ny skolmyndighet där frågor om både styrning och stöd ryms blir det, enligt vår uppfattning, tydligt att kvalitetsdialogerna utgör

såväl en del av statens styrning som en del av statens stöd till den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen. För att klargöra den styrande funktionen bör dialogerna, som också framgår av avsnitt 12.1.4, vara obligatoriska för huvudmännen till skillnad från dagens dialoger som är frivilliga. Även i andra delar kan kvalitetsdialogerna i ett eventuellt kommande statligt skolsystem utformas på ett annat sätt än i dag (se vidare avsnitt 12.1.4).

*Fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser,  
det nationella professionsprogrammet samt Rektorsprogrammet*

I dag ansvarar Skolverket för olika fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram. Insatser av denna typ bör, enligt utredningens uppfattning, kunna fortgå inom den systemansvariga myndigheten om den kommer att införas. Men ibland kan insatserna behöva få ett annat format eller en annan struktur, särskilt när både kvalitetsdialogerna och det nationella professionsprogrammet är införda. Genom kvalitetsdialogerna är vissa stödinsatser tänkta att samordnas. Det nationella professionsprogrammet, som är planerat att införas den 1 juli 2024, består bland annat av en nationell struktur för kompetensutveckling för lärare och skolledare (se avsnitt 14.1.1). Med såväl en samordning av insatser genom dialogerna som en nationell kompetensutvecklingsstruktur via professionsprogrammet är det inte säkert att de nationella skolutvecklingsprogrammen fortsatt behövs som struktur. Eventuellt kan dialogerna och professionsprogrammet ersätta den funktion som skolutvecklingsprogrammen har haft att samordna olika skolutvecklingsinsatser.

Ansvaret för det nationella professionsprogrammet, och det så kallade Rådet för professioner i skolväsendet som nyligen inrättades på Skolverket för att säkra professionernas inflytande över professionsprogrammet, bör övergå från Skolverket till den systemansvariga myndigheten vid en eventuell ändring av myndighetsstrukturen. När det gäller rådet har Skolverket och Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) tidigare föreslagit att regionala råd också bör tillsättas som stöd för det nationella rådet.<sup>15</sup> Detta kan, enligt vår

---

<sup>15</sup> Skolverket & SUHF (2021): Samarbete kring professionsprogrammet. Dnr Skolverket 4.1.2-2021:176. Dnr SUHF SU-850-0001-21.

uppfattning, övervägas och eventuella regionala råd kan då kopplas till den systemansvariga myndigheten på regional nivå.

Utifrån professionsprogrammet bör den systemansvariga myndigheten även säkerställa att det finns ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet för lärares och rektorers professionsutveckling. Myndigheten bör i detta arbete säkerställa att kompetensutvecklingsutbudet innehåller insatser som är relevanta för lärare inom komvux, enligt de didaktiska krav som skolformen ställer (se avsnitt 14.1.3). Vidare bör myndigheten möjliggöra att fler lärare får utveckla och dokumentera beprövad erfarenhet (se avsnitt 14.1.1 och 14.1.2).

Ansvaret för Rektorsprogrammet – den obligatoriska statliga befattningsutbildningen för rektorer som Skolverket ansvarar för i dag – bör också övergå till den systemansvariga myndigheten.

### *Sammanställning och spridning av kunskap om resultat av forskning samt stöd till lärares deltagande i forskning och utveckling*

I dag har flera skolmyndigheter ansvar för forskningsrelaterade frågor. Skolverket har i uppgift att sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning. Specialpedagogiska skolmyndigheten har samma uppgift när det gäller forskning som är relevant för det specialpedagogiska området. Skolforskningsinstitutet ska bidra till att de verksamma inom skolväsendet ges goda förutsättningar att planera, genomföra och utvärdera undervisningen med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt. Det här gör Skolforskningsinstitutet bland annat genom att validera forskningsresultat, genomföra forskningssammanställningar, sprida forskningsresultat och fördela medel till praktisknära forskning.<sup>16</sup> De tre myndigheterna har själva sett en risk för överlappningar och därför formaliserat ett nätverk där också Skolinspektionen ingår.

I en eventuell sammanhållen systemansvarig myndighet bör, enligt utredningens uppfattning, Skolverkets och Specialpedagogiska skolmyndighetens sammanställnings- och spridningsansvar samlas. Därigenom kan vissa av dagens överlappningar hanteras.

Utöver det uppdrag Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten har i dag anser vi att den systemansvariga myndigheten bör främja lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och

---

<sup>16</sup> 1 § förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

utveckling så att fler lärare än i dag får möjlighet att delta antingen i praktikinrä forskning eller annan systematisk utveckling av undervisningen (se avsnitt 14.1.2).

När det gäller Skolforskningsinstitutets verksamhet lämnar vi ingen bedömning om förändringar av denna myndighet, eftersom vi inte anser att ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap eller ett ökat statligt ansvarstagande för skolan direkt skulle påverka Skolforskningsinstitutets arbete. Däremot skulle en ambitionshöjning för den praktikinrä forskningen, med fler lärare än i dag som får möjlighet att delta, kunna innebära att Skolforskningsinstitutet får mer medel att fördela för praktikinrä forskning. Skolforskningsinstitutets verksamhet kan också behöva stärkas och utvecklas kopplat till utvecklingen av det nationella professionsprogrammet.

### *Lärarlegitimation och meriteringssystem för legitimerade lärare*

Det arbete Skolverket gör i dag med att utfärda lärarlegitimation och behörigheter bör fortsätta inom en eventuell ny systemansvarig myndighet. I avsnitt 14.1.5 gör vi bedömningen att regeringen bör tillsätta en utredning som utvärderar lärarlegitimationssystemet. Utfallet av en sådan eventuell utvärdering kommer sannolikt att få följder för den nya myndighetens arbete med legitimationer. Samma utredning, eller den systemansvariga myndigheten, bör också ta ställning till om det finns skäl att justera handlägningsprocesserna för lärarlegitimation så att de blir mer effektiva och ändamålsenliga.

Utöver att besluta om legitimation finns ett förslag från regeringen att Skolverket ska hantera ett meriteringssystem för legitimerade lärare (se avsnitt 14.1.1). Meriteringssystemet utgör en del i det nationella professionsprogrammet. Enligt förslaget ska Skolverket pröva ansökningar från legitimerade lärare för att se om de uppfyller villkoren för en viss meriteringsnivå.<sup>17</sup> Om det införs en sammanhållen systemansvarig myndighet bör den överta även den här uppgiften från Skolverket.

---

<sup>17</sup> Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

*Vissa av dagens uppgifter som rör kvalitetsgranskning, riktade utvecklingsinsatser och statliga bidrag bör kunna utgå eller integreras i andra insatser*

Av de uppgifter Skolverket och Skolinspektionen utför i dag finns inte Skolinspektionens kvalitetsgranskning, Skolverkets riktade utvecklingsinsatser och Skolverkets arbete med statliga bidrag med i listan ovan med uppgifter för den systemansvariga myndigheten.

När det gäller kvalitetsgranskningen anser utredningen, som tidigare nämnts, att den dels bör kunna utvecklas till ett verktyg kopplat till de obligatoriska kvalitetsdialogerna med efterföljande kapacitetshöjande stöd utifrån behov, dels bör kunna utgöra en del av den utvecklade statliga utvärderingen (se avsnitt 12.1.4 och 12.1.5). Vi tänker att dialogerna i ett eventuellt nytt statligt skolsystem kommer att vara obligatoriska för huvudmännen. Däremot kan de ha väldigt olika utformning beroende på verksamhetens kapacitet och förmåga. Genom dialogerna är tanken att den systemansvariga myndigheten, tillsammans med den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen, ska kunna identifiera stödbehov i verksamheten. Dessa stödbehov kan variera mycket. Vissa verksamheter behöver ett omfattande stöd för att exempelvis ta fram data, göra analyser och vidta åtgärder för att höja kvaliteten i utbildningen och undervisningen. Andra har redan ett välfungerande kvalitetsarbete. Där behövs inga stödinsatser och dialogen kan därmed göras väldigt översiktligt.

Olika insatser som redan genomförs av Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten, men också av Skolinspektionen, kan ligga till grund för utformningen av kvalitetsdialogerna. På sikt, när dialogerna är etablerade och när den statliga utvärderingen är förstärkt, menar vi att kvalitetsgranskningen bör kunna ingå som ett verktyg i dessa system. Därför har vi inte angett kvalitetsgranskning som en specifik uppgift för den systemansvariga myndigheten.

Med staten som huvudman menar vi också att det är rimligt och möjligt att den statliga huvudmannen tar ett mer samlat ansvar för sitt eget kvalitetsarbete än i dag. Redan i nuvarande system åvilar det huvudmännen att granska, följa upp och utveckla kvaliteten i sin verksamhet, men huvudmännen har varierande kapacitet för att utföra detta uppdrag (se vidare avsnitt 12.1.4). Men staten, och även stora enskilda huvudmän, bör ha förmåga att i stor utsträckning själva svara för sitt kvalitetsarbete och granska kvaliteten i sin egen verk-

samhet. Detta kan ytterligare motivera att dagens nationella kvalitetsgranskning integreras i andra insatser.

Ett motsvarande resonemang som för kvalitetsgranskningen kan också gälla de riktade utvecklingsinsatserna där Skolverket i dag söker upp och erbjuder stöd till vissa verksamheter som har stora behov. Denna typ av omfattande stödbehov bör, enligt vår uppfattning, kunna identifieras i kvalitetsdialogerna. Sedan bör kapacitetshöjande stöd kunna erbjudas till huvudmän, skolor och verksamheter utifrån deras olika behov och förutsättningar (se avsnitt 12.1.4). Som tidigare nämnts innebär det att vissa huvudmän, skolor och verksamheter får mycket stöd av den systemansvariga myndigheten medan andra inte får något stöd alls. Mot denna bakgrund finns riktade utvecklingsinsatser inte heller med som en fristående uppgift för den systemansvariga myndigheten. Däremot finns det värdefulla erfarenheter att ta del av från de riktade insatserna och kvalitetsgranskningen när den systemansvariga myndigheten ska möta huvudmän i dialogerna. Även från nuvarande dialoger som Specialpedagogiska skolmyndigheten har med huvudmännen finns värdefulla erfarenheter.

Vid ett fullgånget förstatligande bör staten ta det fulla ansvaret för fördelningen av ekonomiska resurser till skolan (se kapitel 13). I och med detta kommer Skolverkets nuvarande arbete med statliga bidrag att minska rejält i omfattning. Den nya systemansvariga myndigheten kommer i stället att få i uppgift att hantera fördelningen av resurserna. Vissa av de riktade statsbidragen kommer också sannolikt att vara kvar även i ett statligt skolsystem. Då handlar det bland annat om specifika kostnadsersättningar för i grunden statliga uppgifter, till exempel anordnande av speciella utbildningar som dansarutbildning (se vidare kapitel 13).

Det behöver också finnas resurser i myndigheten med huvudmannansvar att kunna hantera den interna resursfördelningen.

### **Delar av Specialpedagogiska skolmyndighetens uppgifter bör föras över till den systemansvariga myndigheten**

När det gäller Specialpedagogiska skolmyndigheten anser utredningen att delar av myndighetens nuvarande uppgifter bör övergå till den nya systemansvariga myndigheten.



Det rör följande delar:

- sammanställning och spridning av kunskap om resultat av forskning som är relevant för det specialpedagogiska området
- specialpedagogiskt stöd
- visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning.

Dessa uppgifter bör genomföras på ungefär samma sätt och i ungefär samma utsträckning i den nya systemansvariga myndigheten som hos Specialpedagogiska skolmyndigheten i dag. Arbetet med läromedel behöver dock, enligt vår uppfattning, förstärkas och beröra fler målgrupper än elever med funktionsnedsättning.

*Visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning och inom andra områden där det råder brist*

Specialpedagogiska skolmyndigheten har i dag ett visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning. Myndigheten anpassar, utvecklar och framställer läromedel för denna målgrupp när behoven inte kan tillgodoses på den kommersiella läromedelsmarknaden. Dessutom ger myndigheten produktionsstöd till förlag som tar fram läromedel för elever med funktionsnedsättning. Detta ansvar bör, enligt utredningen, övergå till den nya systemansvariga myndigheten om en sådan kommer att inrättas.

Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel föreslog i sitt slutbetänkande att statens ansvar för skolans läromedel skulle stärkas. Utöver ansvaret för läromedel för elever med funktionsnedsättning menade den utredningen att Skolverket skulle fördela ett statligt produktionsstöd till läromedel inom områden där det råder brist, till exempel i vissa yrkesämnen, modersmål och nationella minoritetsspråk. Vi delar denna uppfattning och anser att staten, vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap, bör ta ett ökat ansvar för att tillgodose läromedel inom områden där det annars skulle råda brist. Detta ansvar bör i så fall hanteras av den systemansvariga myndigheten.

Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel föreslog ytterligare förstärkningar av det statliga ansvaret för läromedel. Bland annat lade den utredningen fram följande förslag:

- Skolverket ska få ett regeringsuppdrag i syfte att stärka lärares val av läromedel och rektorers arbete med att ge lärare goda villkor för att välja läromedel.
- Skolverket bör stödja rektorers och huvudmäns arbete med att använda läromedel som ett verktyg för att stärka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen.
- En läromedelsnämnd med ett brett uppdrag ska inrättas vid Skolverket. Läromedelsnämnden ska bland annat verka för att alla elever får tillgång till läromedel av god kvalitet, att lärare använder läromedel för att stärka elevernas kunskapsutveckling, att tillföra Skolverket sakkunskap i strategiska frågor om läromedel och föreslå utvecklingsinsatser samt att bevaka, samla och sprida information om läromedel. Dessutom ska nämnden ta fram föreskrifter om kvalitetskriterier för läromedel.
- Skolverket ska redovisa statistik över skolornas läromedel samt exempelvis i sina lägesbedömningar beskriva frågor om tillgång till läromedel och om hur lärare använder och värderar läromedel.
- Skolverket ska ändra sina föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmän så att kostnader för läromedel redovisas särskilt och inte som en del av kostnadsposten lärverktyg.
- Skolinspektionen ska i ökad utsträckning bland annat i sin tillsyn och kvalitetsgranskning beakta frågor om tillgång till läromedel och om hur läromedel används och värderas.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ges i uppdrag att utreda förutsättningar för att främja innovation så att alla elever ska kunna ta del av läromedel på ett likvärdigt sätt utifrån krav på anpassning för elever med funktionsnedsättning.<sup>18</sup>

En del av dessa förslag ligger i linje med viktiga principer i vår utredning, till exempel principerna att stärka statens ansvar, att förbättra likvärdigheten mellan huvudmän, att öka det professionella handlings-

---

<sup>18</sup> SOU 2021:70 *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap*.

utrymmet och professionernas inflytande samt att underlätta lärares arbete.

Som exempel kan vi, precis som Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel, se att det finns behov av att från statens sida underlätta lärares val av läromedel och rektorers arbete med att ge lärare goda villkor för att välja läromedel. Skolinspektionen pekar på att det ofta är lärarna som väljer och kvalitetssäkrar läromedel, men att många lärare upplever att de inte hinner med detta. Enligt Skolinspektionen finns det också en risk att rektorerna inte i tillräcklig utsträckning ger lärarna förutsättningar att kvalitetssäkra läromedel.<sup>19</sup> Här finns det alltså behov av ökat statligt stöd och en organisation som ger förutsättningar för kollegial samverkan. Även om lärare är bäst lämpade att välja läromedel menar vi att det är orimligt att varje enskild lärare själv ska kunna välja bland och kvalitetssäkra allt tillgängligt material.

Ett annat exempel är den läromedelsnämnd som Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel föreslår ska inrättas. En sådan skulle kunna bidra till att stärka lärarprofessionen, eftersom den bland annat föreslås bestå av yrkesverksamma lärare. Samtidigt är det viktigt att uppgifterna för en sådan nämnd, till exempel när det gäller kvalitetskriterier för läromedel, är tydligt definierade, så att inte lärarnas möjligheter att välja läromedel inskränks.

Om regeringen väljer att gå vidare med några eller alla förslag från Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel bör ansvaret för de uppgifter som föreslås ligga på Skolverket, Skolinspektionen eller Specialpedagogiska skolmyndigheten flytta till den nya systemansvariga myndigheten ifall en sådan införs.

### *Arbetet med statliga bidrag bör kunna minska i omfattning*

Liksom Skolverket fördelar Specialpedagogiska skolmyndigheten i dag vissa statsbidrag. Som tidigare nämnts bör arbetet med bidragen kunna minska om staten tar över fördelningen av resurser till skolan.

Specialpedagogiska skolmyndigheten betalar dock ut bidrag för bland annat sjukhusundervisning, föräldrautbildning och läromedelsproduktion. Det är exempel på sådant som sannolikt ska fortsätta

---

<sup>19</sup> Skolinspektionen (2021): *Kvalitetssäkring och val av läromedel. Fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9.*

finansieras via riktade statsbidrag även med ett statligt ansvar för skolans ekonomiska resurser.

Om så är fallet bör denna bidragshantering kunna utgöra en del av den verksamhet på den systemansvariga myndigheten som fördelar ekonomiska resurser till skolan i stort. Därför finns statliga bidrag inte med i listan ovan med uppgifter som bör föras över från Specialpedagogiska skolmyndigheten till den systemansvariga myndigheten om en sådan införs.

*Ansaret för specialskolan kommer inte att överföras till den systemansvariga myndigheten*

En omfattande del av Specialpedagogiska skolmyndighetens nuvarande uppdrag handlar om huvudmannaansvaret för specialskolan. Detta övergår inte till den systemansvariga myndigheten utan samlas tillsammans med huvudmannaskapet för övriga skolformer i myndigheten med huvudmannaansvar (se avsnitt 16.3).

### **Den systemansvariga myndigheten kommer att få nya uppgifter**

Vid ett fullgånget förstatligande eller ett ökat statligt ansvar kommer statens styrning av skolan att förstärkas, vilket medför vissa tillkommande uppgifter. De uppgifter som rör statens systemansvar för skolan kommer i så fall att ligga inom den systemansvariga myndighetens uppdrag. Tillkommande uppgifter för den systemansvariga myndigheten jämfört med dagens skolmyndigheter bör vara

- beräkning av resursfördelning för alla huvudmän
- beslut om och utbetalning av driftbidrag till enskilda huvudmän
- beslut om och utbetalning av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd
- effektiv planering och dimensionering av utbildning
- utredning och beslut om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

- ett samlat informationsansvar om skolväsendet gentemot elever och vårdnadshavare
- ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan.

### *Beräkning av resursfördelning för alla huvudmän*

I ett statligt skolsystem kommer en viktig förändring att röra hur resurser fördelas till skolan. Utredningen gör i avsnitt 13.1.1 bedömningen att staten bör ta det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan vid ett fullgånget förstatligande.

En del i detta handlar om att beräkna en resursfördelning för alla huvudmän, såväl den statliga huvudmannen som de enskilda huvudmännen. Det bör vara den systemansvariga myndigheten som gör detta. En annan del handlar om att besluta om och betala ut driftbidrag till enskilda huvudmän.

### *Beslut om och utbetalning av driftbidrag till de enskilda huvudmännen*

De budgetmedel som riksdagen avsätter för skolan ska dels gå till den statliga huvudmannen, dels till de enskilda huvudmännen. Den systemansvariga myndigheten ansvarar för att ta fram, förvalta och vid behov utveckla resursfördelningsmodeller för fördelningen av statens resurser inom olika skolformer (se kapitel 13). Den systemansvariga myndigheten bör också ansvara för att besluta om och betala ut driftbidrag till de enskilda huvudmännen.

Det går att tänka sig flera olika varianter för de finansieringstekniska lösningarna. Utredningen har här tagit fram en grov skiss som bygger på i huvudsak tre anslag:

- Den systemansvariga myndigheten disponerar ett förvaltningsanslag för den egna verksamheten.
- Den systemansvariga myndigheten disponerar därutöver ett saksanslag för att betala ut bidrag till de enskilda huvudmännen i enlighet med den nationella resursfördelningsmodellen.

- Den statliga huvudmannen disponerar ett förvaltningsanslag som ska täcka myndighetens verksamhet. Villkoren kan eventuellt konstrueras på ett liknande sätt som för universitets- och högskolornas anslag för utbildning, med ett tak varifrån ersättning för utbildningsplatser avräknas i enlighet med resursfördelningsmodellen.<sup>21</sup>

De nationella resursfördelningsmodellerna för olika skolformer utgör ett underlag för beräkningarna av anslaget till den statliga huvudmannen, samt anslaget till de enskilda huvudmännen. Anslagen kommer därutöver att behöva bygga på prognoser baserade på bland annat elevkullarnas storlek och elevernas fördelning mellan offentliga och fristående skolor. Beroende på hur hårt regeringen vill styra tilldelningen av resurser till den statliga huvudmannen, exempelvis till olika skolformer, kan olika anslag eventuellt användas. Men det är den statliga huvudmannen som fördelar resurserna inom sin organisation.

Ersättningen för den statliga huvudmannens utbudsansvar är i den resursfördelningsmodell som vi har skisserat inbakad i tilldelningen till den statliga huvudmannen. Men för att parera elevernas flöden mellan den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen och förhindra onödig inlåsning av resurser kan det behövas ytterligare mekanismer. Möjligheten att utnyttja anslagskredit och anslagssparande kan vara sådana mekanismer. Den närmare konstruktionen och villkoren för myndigheternas anslag behöver dock utredas vidare.

#### *Beslut om och utbetalning av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd*

En del i den systemansvariga myndighetens arbete med fördelning av ekonomiska resurser till skolan kommer att vara att fatta beslut om och betala ut tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Det här kommer att bli en stor handläggande uppgift för myndigheten eftersom besluten enligt nuvarande regelverk kräver individuell prövning av varje elevs behov av särskilt stöd. I avsnitt 13.1.9 bedömer utredningen att systemet med tilläggsbelopp bör ses över i särskild ordning, och vi pekar på några möjliga frågor som behöver redas ut.

---

<sup>21</sup> Bilaga 1 till regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende universitet och högskolor.

*Effektiv planering och dimensionering av utbildning*

Som framgår av avsnitt 12.1.2 gör utredningen bedömningen att staten som systemansvarig bör ta ett större ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning i olika skolformer. En uppgift som bör ingå i den systemansvariga myndigheten inom ramen för detta ansvar är bland annat att ansvara för att alla skolpliktiga barn har en skolplacering. För att åstadkomma detta bör den systemansvariga myndigheten ansvara för ett nationellt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan samt hålla ett samlat register över elever och deras skolplaceringar.

En annan uppgift är att ta fram regionala planeringsunderlag inom gymnasieskolan och komvux. När det gäller gymnasieskolan bör den systemansvariga myndigheten också ansvara för en gemensam antagningsorganisation för alla huvudmän och utbildningar på regional nivå.

Dessa uppgifter är exempel på sådant som kommer att kräva gemensamma it-lösningar. Vi gör i avsnitt 12.1.6 bedömningen att staten bör utveckla och administrera it-verktyg och it-system som är gemensamma för hela skolsystemet. Den systemansvariga myndigheten bör vara ansvarig för dessa system om en sådan myndighet införs.

Andra åtgärder för en effektiv planering och dimensionering är att den systemansvariga myndigheten tar fram regionala planeringsunderlag för att bedöma efterfrågan och arbetsmarknadsbehov inom gymnasieskolan och komvux (se avsnitt 12.1.2). Skolverket har redan i dag ett sådant uppdrag.

*Utredning och beslut om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan*

I avsnitt 12.1.3 gör utredningen bedömningen att staten i sin roll som systemansvarig bör ta ett samlat ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Denna uppgift bör ligga på den systemansvariga myndigheten om en sådan införs.

Också denna uppgift innebär en omfattande handläggning på individnivå för myndigheten, i likhet med att besluta om och betala ut tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Utöver dessa två nya handläggande uppgifter kommer den systemansvariga myndigheten att ha andra handläggande uppgifter, till exempel

vad gäller tillståndsprövning, lärarlegitimation och skolplaceringar. I och med detta kommer den systemansvariga myndigheten till sin karaktär att vara mer av en handläggande myndighet, delvis på individnivå, än vad exempelvis Skolverket är i dag. Det ställer stora krav på myndigheten att kunna arbeta effektivt med handläggningen och att ha system som stödjer arbetet.

Även om den systemansvariga myndigheten ansvarar för att en utredning blir gjord inför en särskoleplacering behöver det inte innebära att hela utredningsarbetet ska centraliseras. Den grundläggande principen om att det är att föredra att de personer som genomför de olika utredningarna har kännedom om eleven bör ligga fast. I de fall skolans lärare och elevhälsopersonal har den kompetens som krävs kan de göra utredningarna. Men den systemansvariga myndigheten bör kunna tillhandahålla kompletterande och stödjande expertis för att säkra kompetensen i utredningsarbetet. Detta stöd kan vara mer eller mindre operativt inriktat beroende på behovet. Den sammanvägda bedömningen och beslutet om mottagande bör dock fattas av den systemansvariga myndigheten.

### *Ett samlat informationsansvar om skolväsendet gentemot elever och vårdnadshavare*

Redan i dag har skolmyndigheterna var för sig ett informationsansvar. Skolverket ska bland annat informera och sprida kunskap om sitt verksamhetsområde.<sup>22</sup> Skolinspektionen ska bland annat, genom Barn- och elevombudet, ta initiativ till eller medverka i utbildnings- och informationsverksamhet som rör åtgärder mot kränkande behandling.<sup>23</sup> Specialpedagogiska skolmyndigheten ska bland annat informera och utbilda vårdnadshavare samt göra sin verksamhet känd för elever, andra studerande och vårdnadshavare.<sup>24</sup>

I samtal som utredningen har fört med representanter för elever och föräldrar framgår att det är viktigt att dessa målgrupper får en samlad information om skolan och att det är lätt att hitta informationen. Om en ny sammanhållen myndighet införs ges ökade möjligheter för detta. De olika typer av informationsansvar som dagens skolmyndigheter har kan då föras ihop i den systemansvariga myn-

---

<sup>22</sup> 14 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

<sup>23</sup> 13 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

<sup>24</sup> 5 och 14 §§ förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.



digheten. Vi gör bedömningen att det bör tydliggöras att myndigheten har ett samlat informationsansvar om skolväsendet gentemot just elever och vårdnadshavare. Staten bör också hantera uppgifter som det nationella systemet för önskemål och beslut om placering i grundskolan, det samlade registret över elever och deras skolplaceringar, den gemensamma antagningsorganisationen för gymnasieskolan samt besluten om mottagande i särskolan.

### *Ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan*

Utredningen gör i avsnitt 14.1.4 bedömningen att den systemansvariga myndigheten bör få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan.

### **Antalet anställda i den systemansvariga myndigheten kommer att öka**

I dag är drygt 2 700 medarbetare sysselsatta inom den statliga skoladministrationen, det vill säga inom de fem nuvarande skolmyndigheterna. Som tidigare nämnts omfattar arbetet med de uppgifter som är tänkta att överföras till den nya systemansvariga myndigheten närmare 1 900 medarbetare. Då är Sameskolstyrelsens och Skolforskningsinstitutets medarbetare borträknade. De medarbetare som arbetar med specialskolan inom Specialpedagogiska skolmyndigheten är också borträknade.

Som framgår av bland annat kapitel 10 pågår för närvarande flera satsningar för att stärka statens ansvar inom det befintliga skolsystemet. Med anledning av dessa satsningar, till exempel ett nationellt kvalitetssystem, kvalitetsdialoger, regionalisering av Skolverket och ett nationellt professionsprogram, kommer bemanningen på vissa av skolmyndigheterna sannolikt att öka. Därför är det rimligt att anta att antalet anställda kommer att vara högre när en eventuell systemansvarig myndighet inrättas.

Den nya systemansvariga myndigheten är tänkt att få vissa tillkommande uppgifter, bland annat fördelning av ekonomiska resurser till skolan, ett ansvar som i dag ligger på kommunerna. Samtidigt minskar eller avvecklas arbetet med andra uppgifter, till exempel statliga bidrag och kvalitetsgranskning. Vi anser också att vissa effekter

tiviseringar kan göras vid en sammanslagning av berörda delar av dagens skolmyndigheter i den nya myndigheten. Det är svårt att exakt uppskatta hur antalet anställda och kostnaderna för den nya myndigheten kommer att förändras jämfört med nuvarande skolmyndigheter. Dessa frågor behöver hanteras i detalj när den systemansvariga myndigheten uppgifter fastställs definitivt. Men redan nu kan utredningen se att de tillkommande uppgifterna kommer att innebära att antalet medarbetare behöver öka i den nya myndigheten jämfört med dagens myndigheter. Så har det också sett ut över tid. Antalet anställda vid skolmyndigheterna har ökat under den senaste tioårsperioden. Ökningar av detta slag följer av politiska beslut och initiativ. När staten vill styra skolverksamheten mer eller öka ambitionerna tenderar den statliga skoladministrationen att växa, och vice versa om styrningen eller ambitionerna minskar. Vår uppskattning är sammantaget att den systemansvariga myndigheten skulle behöva ha i storleksordningen 2 600 anställda.

I och med att antalet statligt anställda kommer att öka, kommer den systemansvariga myndighetens verksamhet även att kosta mer för staten än dagens skolmyndigheter. Eftersom flera av de tillkommande uppgifterna är uppgifter som tas över från kommunerna, bör medel föras över från kommunerna till staten. Hur en sådan överföring skulle kunna gå till beskrivs i kapitel 13. Här handlar det alltså inte om en kostnadsökning på totalen, utan om en överföring av kostnader från den kommunala skoladministrationen till den statliga. Vid ett fullgånget förstatligande kommer alltså vissa uppgifter som i dag utförs av handläggare på kommunal nivå, till exempel uppgifter kopplade till resursfördelning, att överföras till tjänstepersoner på den systemansvariga myndigheten i stället. Uppskattningar av antalet anställda och kostnader för den systemansvariga myndigheten beskrivs utförligare i kapitel 20.

### **Den systemansvariga myndigheten bör vara en styrelsemyndighet**

Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten är enrådgivningsmyndigheter. Det innebär att de leds av en myndighetschef som är generaldirektören. Dessa tre myndigheter har också insynsråd. Enligt en proposition om offentlig förvaltning lämpar sig enrådgivningsmyndigheter i regel väl för verksamhet som i

hög grad är styrd av lag, verksamhet som i huvudsak är av rutin-  
ärende- och servicekaraktär, verksamhet av främjande karaktär eller  
en myndighet med ett litet finansiellt ansvar.<sup>25</sup>

Utredningen anser att beskrivningen av enrådgighetsmyndigheter  
i sin helhet passar in mindre bra på de tre berörda myndigheterna.  
Det här bekräftas också av Statskontoret som menar att lednings-  
formen för Skolverket kan utvecklas och att Skolverket skulle passa  
bättre som en styrelsemyndighet än en enrådgighetsmyndighet.<sup>26</sup> Även  
2017 års skolmyndighetsutredning föreslog att en ny sammanhållen  
skolmyndighet skulle vara en styrelsemyndighet.<sup>27</sup>

Styrelsemyndigheter är en lämplig ledningsform för myndigheter  
som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora  
anslag eller transfereringar, myndigheter som förvaltar stora tillgångar,  
forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet samt verk-  
samhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och  
regioner.<sup>28</sup>

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att den systemansvariga  
myndigheten bör vara en styrelsemyndighet.

### 16.2.2 Den systemansvariga myndigheten bör ha en nationell och en regional organisation

**Utredningens bedömning:** Den systemansvariga myndigheten  
bör vid ett fullgånget förstatligande ha en nationell och en regio-  
nal organisation.

I dag har Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten  
en regional organisation vid sidan av den nationella. Skolverket har  
också under 2022 börjat etablera en sådan, och arbetet med inrättan-  
det pågår under 2022–2024.<sup>29</sup> Därmed kommer dessa tre skolmyn-  
digheter att ha regionala kontor när en ny systemansvarig myndighet  
eventuellt införs.

<sup>25</sup> Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

<sup>26</sup> Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.

<sup>27</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>28</sup> Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

<sup>29</sup> Utbildningsdepartementet (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

Eftersom den systemansvariga myndigheten vid ett eventuellt införande i ett fullgånget förstatligande kommer att ta över stora delar av verksamheterna från de tre tidigare myndigheterna gör utredningen bedömningen att även den nya myndigheten behöver finnas på regional nivå utöver den nationella. De nya uppgifter som myndigheten tillförs bekräftar och förstärker detta behov. Såväl för flera av de nya uppgifterna som för befintliga uppgifter är det viktigt att den systemansvariga myndigheten har en bra lokalkännedom. På regional nivå sker dessutom samverkan mellan skolan och lärosäten, när det gäller till exempel lärarutbildning och praktisknära forskning. En enskild huvudman bör också ha en tydlig koppling till det regionala kontoret i den eller de regioner där huvudmannen verkar.

Enligt vår uppfattning behöver den systemansvariga myndigheten inte ha en lokal organisation, utan det bör räcka med regionala kontor som har goda kunskaper om de lokala förutsättningarna.

### **Befintliga regionindelningar består av 6 till 21 regioner**

Det är svårt att avgöra hur stora regionerna bör vara för att den systemansvariga myndigheten ska kunna hantera sina uppgifter så effektivt som möjligt och med en likvärdighet över landet.

Skolverket kommer att ha 10 regioner och 10 kontor:

- Region Norrbotten med kontor i Luleå
- Region Västerbotten med kontor i Umeå
- Region Jämtland och Västernorrland med kontor i Härnösand
- Region Gävleborg, Uppsala, Västmanland och Gotland med kontor i Gävle
- Region Dalarna, Värmland och Örebro med kontor i Örebro
- Region Stockholm med kontor i Solna
- Region Jönköping, Södermanland och Östergötland med kontor i Linköping
- Region Halland och Västra Götaland med kontor i Göteborg
- Region Blekinge, Kalmar och Kronoberg med kontor i Växjö
- Region Skåne med kontor i Malmö.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Skolverket (2022): *Regional etablering*. [www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/styrning-och-ledarskap/okad-kvalitet-och-likvardighet-i-forskola-och-skola/regional-etablering](http://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/styrning-och-ledarskap/okad-kvalitet-och-likvardighet-i-forskola-och-skola/regional-etablering) (hämtad 2022-08-29).

Det är möjligt att de regionala kontoren kommer att slås ihop till ett färre antal organisatoriska enheter inom myndigheten för att samla exempelvis administrativa resurser.

Skolinspektionen har i dag 2 regioner och 5 kontor.<sup>31</sup> Specialpedagogiska skolmyndigheten har 18 regionala kontor.<sup>32</sup> Regionindelningen för dessa två myndigheter framgår av avsnitt 8.3.3. 2017 års skolmyndighetsutredning föreslog 10 regionkontor för en ny sammanhållen skolmyndighet.<sup>33</sup> Sverige är indelat i 21 län av olika storlek. Inom EU används en regionindelning för statistikredovisning och där är Sverige förutom de 21 länen indelat i 8 så kallade riksområden.<sup>34</sup> För hälso- och sjukvårdssektorn är Sverige uppdelat i 6 samverkansregioner.<sup>35</sup>

I maj 2022 beslutade regeringen om en gemensam regional indelning för statliga förvaltningsmyndigheter. Även den består av 6 områden:

- Norra området: Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län
- Mellersta området: Uppsala, Södermanlands, Västmanlands, Värmlands, Örebro, Dalarnas och Gävleborgs län
- Östra området: Stockholms och Gotlands län
- Sydöstra området: Jönköpings, Kalmar och Östergötlands län
- Västra området: Hallands och Västra Götalands län
- Södra området: Kronoberg, Blekinge och Skåne län.

Den nya indelningen syftar till att skapa bättre förutsättningar för samverkan på regional nivå. Den omfattar de myndigheter som regeringen bestämmer, men myndigheter kan också på eget initiativ välja att anpassa sina organisationer till den gemensamma indelningen.<sup>36</sup> Dessa 6 områden sammanfaller med indelningen av de nya

<sup>31</sup> Skolinspektionen (2022): *Organisation*. [www.skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/organisation/](http://www.skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/organisation/) (hämtad 2022-08-29).

<sup>32</sup> Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Regionalt stöd*.

[www.spsm.se/om-oss/kontakta-oss/regionalt-stod/](http://www.spsm.se/om-oss/kontakta-oss/regionalt-stod/) (hämtad 2022-08-29).

<sup>33</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>34</sup> SCB (2008): *Karta över NUTS-indelningen i Sverige*.

[www.scb.se/contentassets/1e02934987424259b730c5e9a82f7e74/nuts\\_1\\_2\\_3\\_20080101.pdf](http://www.scb.se/contentassets/1e02934987424259b730c5e9a82f7e74/nuts_1_2_3_20080101.pdf) (hämtad 2022-05-06).

<sup>35</sup> 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80).

<sup>36</sup> Regeringen 2022-05-25: *Ny gemensam regional indelning för statliga myndigheter*.

[www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/ny-gemensam-regional-indelning-for-statliga-myndigheter/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/ny-gemensam-regional-indelning-for-statliga-myndigheter/) (hämtad 2022-08-15).

civilområdena. De 21 länsstyrelserna ingår i civilområdena som därmed utgör en högre regional nivå. En länsstyrelse per område är utsedd som civilområdesansvarig.<sup>37</sup>

### **Antalet regionkontor behöver fastställas i samband med att man bestämmer myndighetens uppgifter i detalj**

Vid ett fullgånget förstatligande förändras uppdraget för den nya systemansvariga myndigheten jämfört med dagens skolmyndigheter. Utifrån ett förändrat uppdrag och tillkommande uppgifter är det viktigt att regionerna varken blir för stora eller för små. Det är också, enligt vår uppfattning, viktigt att hålla ihop kommuner samt helst också länen.

Följande utgångspunkter bör vara avgörande för antalet regioner för den systemansvariga myndigheten:

- En geografisk spridning som möjliggör att huvudmän – den statliga och de enskilda – samt skolor och verksamheter får ett rimligt avstånd till närmsta kontor.
- En storlek som säkerställer tillräcklig kompetens för exempelvis fördelning av ekonomiska resurser, kvalitetsdialoger samt beslut om mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola.
- En närhet till universitet eller högskolor med lärarutbildning samt till andra myndigheter för att underlätta samverkan.
- En begränsning av antalet anställda på respektive regionkontor för att minska risken för byråkratisering.
- Ett behov av lokalkännedom för att kunna utföra sitt uppdrag och sina uppgifter.
- En möjlighet att säkra en god intern styrning inom myndigheten.

Teoretiskt och baserat på ovan angivna indelningar kan antalet regionala kontor landa på mellan 6 och 21. Men utifrån ovanstående utgångspunkter menar vi att 6 regioner är för få och 21 är för många för den systemansvariga myndigheten. Vi gör ingen bedömning om

---

<sup>37</sup> Förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Regeringen 2022-05-18: *Stärkt beredskap för kris och krig*. [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/starkt-beredskap-for-kris-och-krig/](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/starkt-beredskap-for-kris-och-krig/) (hämtad 2022-08-15).

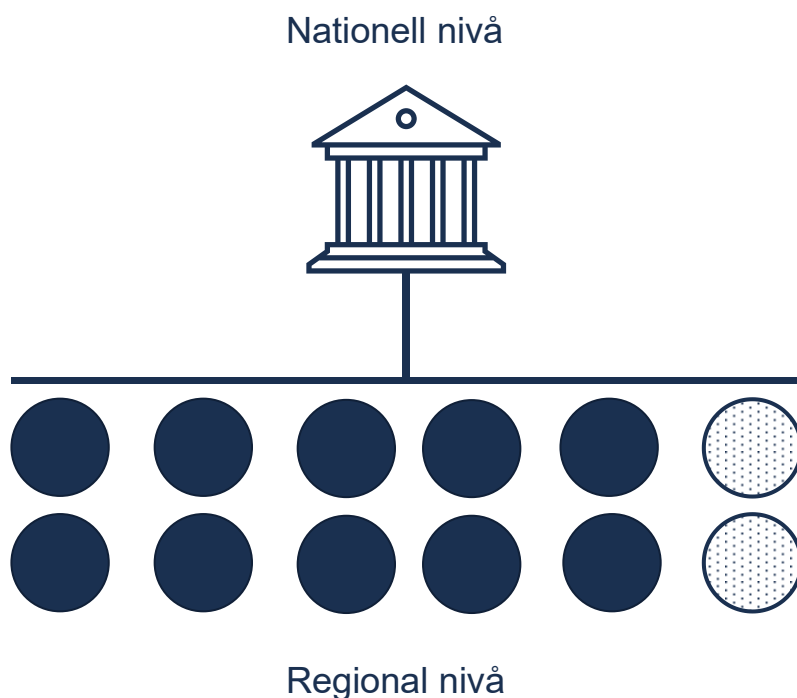
antalet regioner men uppskattar att det kan handla om i storleksordningen 10–12 regionkontor inom den systemansvariga myndigheten. Frågan om ett lämpligt antal beror också på vilka skyldigheter och arbetsuppgifter som ska vila på regionkontoren i ett eventuellt statligt skolsystem. Av denna anledning menar vi att antalet behöver fastställas i samband med att man bestämmer myndighetens uppgifter i detalj.

En kommande regionindelning för den systemansvariga myndigheten kan bygga på den indelning som nu prövas av Skolverket, eventuellt med justeringar så att den anpassas till den regionindelning som regeringen har beslutat för statliga myndigheter och civilområden. Det underlättar sannolikt för samverkan myndigheter emellan om de kan samordna sin regionindelning.

Regionkontoren kommer att vara delar av den centrala myndigheten, och inte vart och ett eller som samlad regional organisation utgöra egna myndigheter. I figur 16.2 illustreras den systemansvariga myndigheten på nationell och regional nivå.

**Figur 16.2 Den systemansvariga myndigheten**

På nationell och regional nivå



### 16.2.3 Behovet av vissa av de särskilda organ som finns i dag bör prövas och något organ kan tillkomma

**Utredningens bedömning:** Behovet av vissa av de särskilda organ som i dag finns hos Skolverket och Skolinspektionen bör prövas om en ny systemansvarig myndighet inrättas vid ett fullgånget förstatligande. Något organ kan också tillkomma.

#### Befintliga organ

I dag har Skolverket tre särskilda organ inom sin verksamhet: Lärarnas ansvarsnämnd, Rådet för dansarutbildning och Rådet för professioner i skolväsendet. Inom Skolinspektionen finns Barn- och elevombudet (BEO). Skolinspektionen upplåter också lokaler och tillhandahåller ett kansli åt Skolväsendets överklagandenämnd, men nämnden är en egen myndighet. Hos Specialpedagogiska skolmyndigheten finns Nämnden för mottagande i specialskolan och för rh-anpassad utbildning.

Lärarnas ansvarsnämnd prövar frågor om lärares och förskollärares rätt att behålla sin legitimation.<sup>38</sup> Vid ett fullgånget förstatligande kommer lärare i offentliga skolor att vara anställda av staten. Inom staten, hos myndigheterna, finns ofta så kallade personalansvarsnämnder.<sup>39</sup> Dessa hanterar förseelser som de anställda kan göra sig skyldiga till, och fattar beslut om eventuella påföljder. Enligt utredningens uppfattning kan det vara onödigt att ha två nämnder som kan sanktionera lärare. Dels riskerar det att skapa ett ineffektivt system, dels riskerar överlappningen att leda till olika tolkningar mellan de olika nämnderna.

En annan överlappning i dagens system är den mellan Skolinspektionen och BEO. Både Skolinspektionen och BEO utreder klagomål från enskilda elever och vårdnadshavare. Statskontoret har uppmärksammat detta och föreslagit att BEO:s roll ska renodlas. Enligt Statskontoret bör BEO inte längre utreda anmälningar från enskilda, utan bara pröva förutsättningarna att begära skadestånd samt företräda barn och elever i domstol.<sup>40</sup> Vi anser att överlappningar bör undvikas även i ett kommande statligt system. Dessutom behöver frågan om

<sup>38</sup> 27 kap. 4 § skollagen.

<sup>39</sup> 25 § myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>40</sup> Statskontoret (2020): *Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system*. 2020:21.



skadestånd utredas vidare när staten är huvudman för de offentliga skolorna och komvux.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att behovet av vissa av de särskilda organ som i dag finns hos Skolverket och Skolinspektionen – Lärarnas ansvarsnämnd samt Barn- och elevombudet – bör prövas om staten blir ansvarig för skolsystemet. Efter behovsprövningen kan organet avvecklas eller föras över till den nya systemansvariga myndigheten.

När det gäller Rådet för dansarutbildning anser vi att det är rimligt att det kopplas till den myndighet som kommer att ha huvudmannansvaret för den offentliga utbildningen. Detsamma gäller Nämnden för mottagande i specialskolan och för rh-anpassad utbildning (se avsnitt 16.3.1).

## Nya organ

Som tidigare nämnts anser utredningen att ansvaret för Rådet för professioner i skolväsendet, som nyligen inrättades på Skolverket, bör övergå till den systemansvariga myndigheten vid en eventuell ändring av myndighetsstrukturen.

Ett annat organ som möjligen behöver överföras från Skolverket till den systemansvariga myndigheten är den läromedelsnämnd som Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel föreslog skulle inrättas.<sup>41</sup> Om en sådan är införd bör också den flytta över till den systemansvariga myndigheten.

### 16.2.4 Den systemansvariga myndigheten bör utredas mer i detalj

**Utredningens bedömning:** Om regeringen väljer att gå vidare med ett fullgånget förstatligande och en sammanhållen systemansvarig myndighet bör dess uppgifter, organisation och styrning utredas mer i detalj.

<sup>41</sup> SOU 2021:70 *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap*.

Utredningen ska ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap eller ett ökat statligt ansvarstagande för skolan. Därmed gör vi mer övergripande bedömningar om vilken skolmyndighetsstruktur som krävs för det. Om regeringen väljer att gå vidare med ett fullgånget förstatligande och en sammanhållen systemansvarig myndighet, enligt våra bedömningar, bör myndighetens uppgifter, organisation och styrning utredas mer i detalj.

I 2017 års skolmyndighetsutredning fanns förslag som har stora likheter med de bedömningar vi lägger fram, även om det också finns skillnader. Skolmyndighetsutredningen utredde frågorna mer i detalj och lämnade författningsförslag, även om deras utgångspunkt var nuvarande skolsystem och ansvarsförhållande mellan stat och kommun.<sup>42</sup>

### **Regeringens styrning av den systemansvariga myndigheten är en del av det som bör utredas vidare**

Regeringen styr sina myndigheter genom bland annat myndighetsförfordningen som är generell och instruktioner som är specifika för respektive myndighet (se vidare avsnitt 8.4). Vissa frågor bestämmer regeringen i dag och andra förfogar myndigheterna själva över. Som exempel kan nämnas att det av myndighetsförfordningen framgår vilket ansvar en myndighetsledning har, att alla myndigheter ska utveckla sin verksamhet, samarbeta med andra och tillhandahålla information, att myndigheter ska skapa goda arbetsförhållanden för de anställda samt att myndigheterna anställer personal utöver myndighetschefer, ordföranden och ledamöter i styrelser och nämnder som utses av regeringen.<sup>43</sup> Instruktionerna för skolmyndigheterna anger bland annat uppgifter för myndigheterna, men inte så mycket om organisationen och hur arbetet ska bedrivas.

I en eventuell kommande mer detaljerad utredning av den systemansvariga myndigheten bör frågor om både *vad* regeringen ska styra och *hur* regeringen ska styra ingå. I dag styr regeringen skolmyndigheterna med olika grad av detaljstyrning. Det här visar sig bland annat i att Skolverket har betydligt fler uppdrag i sitt regleringsbrev och i särskild ordning jämfört med de andra skolmyndigheterna. Stats-

---

<sup>42</sup> SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>43</sup> Myndighetsförfordningen (2007:515).

kontoret<sup>44</sup> och Riksrevisionen<sup>45</sup> har tidigare kritiserat den alltför höga graden av detaljstyrning av Skolverket. Vad gäller Skolinspektionen menar Statskontoret att styrningen ligger på en ändamålsenlig nivå.<sup>46</sup> Vi ser graden av detaljstyrning som en viktig fråga att beakta i en eventuell fortsatt utformning av den systemansvariga myndigheten. Myndighetsstyrningen bör vara strategisk och verksamhetsanpassad. Eftersom verksamheterna i de olika skolmyndigheterna skiljer sig åt i dag är det inte konstigt om styrningen ser olika ut. Men om tre myndigheter ska bli en behöver såväl styrningen som verksamheterna och kulturerna göras mer enhetliga.

### Även andra styrningsfrågor bör utredas vidare

Statskontoret har även visat att det finns generella problem med att samordna och förankra styrningen i stora myndigheter. Det här framkom bland annat i Statskontorets utvärdering av ombildningen av Polisen. Enligt utvärderingen behöver styrningen utgå från ett helhetsperspektiv och tydliga prioriteringar måste göras. Dessutom behöver större hänsyn tas till verksamhetens förutsättningar i form av tillgängliga resurser och kompetensutvecklingsbehov. En annan utmaning i styrningen av en stor myndighet är att hitta en balans mellan central styrning och lokalt ansvar.<sup>47</sup>

I en mer detaljerad utredning av en ny systemansvarig myndighet i ett statligt skolsystem bör denna typ av styrningsfrågor hanteras. Andra myndighetsombildningar och deras utmaningar bör också beaktas vid en eventuell översyn. Dessutom finns det vissa formaliafrågor som behöver uppmärksammas. En sådan är ledningsformen där vi gör bedömningen att den systemansvariga myndigheten bör vara en styrelsemyndighet. Andra är om myndigheten ska tillämpa internrevisionsförfordningen,<sup>48</sup> och med den även förordningen om intern styrning och kontroll,<sup>49</sup> samt personalföreträdarförordningen.<sup>50</sup> Denna typ av frågor regleras i myndigheters instruktion. Vi anser att

---

<sup>44</sup> Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.

<sup>45</sup> Riksrevisionen (2013): *Statens kunskapsspridning till skolan*. RiR 2013:11.

<sup>46</sup> Statskontoret (2017): *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*. 2017:3.

<sup>47</sup> Statskontoret (2017): *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 2 – om den nya organisationens genomslag*. 2017:10.

<sup>48</sup> SFS 2006:1228.

<sup>49</sup> SFS 2007:603.

<sup>50</sup> SFS 1987:1101.

det är rimligt att en myndighet av denna storlek bör tillämpa dessa förordningar.

## 16.3 Myndigheten med huvudmannaansvar

### 16.3.1 En skolmyndighet bör införas för att hantera statens huvudmannaansvar för offentliga skolor och komvux

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör en skolmyndighet införas för att hantera statens huvudmannaansvar för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning (komvux). Myndigheten bör arbeta med drift av de offentliga skolorna och ha arbetsgivaransvar för den offentligt anställda skolpersonalen. Inom komvux kan drifts- och arbetsgivaransvaret ligga både på staten och på andra anordnare.

Följande övergripande uppgifter bör ingå i den huvudmannaansvariga myndighetens ansvar:

- huvudmannaskap för offentliga skolor inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, fritidshem, gymnasieskola, gymnasiesärskola samt för komvux
- erbjudande och anordnande av utbildning för barn, unga och vuxna.

Myndigheten med huvudmannaansvar bör ha en nationell, regional och lokal organisation.

Om regeringen väljer att gå vidare med ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och en myndighet med huvudmannaansvar bör myndighetens uppgifter, organisation och styrning utredas vidare.

### Det behövs en myndighet med huvudmannaansvar vid sidan av den systemansvariga myndigheten

Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap behövs en organisation som kan hantera statens huvudmannaansvar för offentliga skolor och komvux. Organisationen behöver hantera driften av de offentliga skolorna och ha arbetsgivaransvar för hela den offent-

ligt anställda skolpersonalen (se avsnitt 15.2). För komvux kan även andra anordnare än staten ha drifts- och arbetsgivaransvar.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att en ny skolmyndighet bör inrättas vid ett fullgånget förstatligande – en myndighet med huvudmannaansvar. Den behöver, enligt vår uppfattning, vara en egen myndighet som är skild från den systemansvariga myndigheten. Det här är en viktig princip eftersom myndigheten med huvudmannaansvar har ett specifikt uppdrag och bara riktar sig mot offentliga skolor och komvux, medan den systemansvariga myndigheten arbetar både mot offentliga skolor och komvux och mot fristående skolor.

Den nya myndigheten benämns i detta beslutsunderlag myndigheten med huvudmannaansvar, men det är egentligen inte ett ställningstagande om det framtida namnet, utan ett arbetsnamn som beskriver myndighetens funktion.

I myndigheten med huvudmannaansvar bör följande övergripande uppgifter ingå:

- huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux
- erbjudande och anordnande av utbildning för barn, unga och vuxna.

### *Huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux*

I avsnitt 15.1.1 gör utredningen bedömningen att staten bör ta över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola, gymnasiesärskola samt för komvux vid ett fullgånget förstatligande. Dessutom bör staten behålla sitt huvudmannaskap för specialskola och same-skola. Huvudmannaansvaret bör ligga på myndigheten med huvudmannaansvar om beslutsfattarna väljer att förstatliga skolan.

När det gäller specialskolan kommer, som tidigare nämnts, delar av Specialpedagogiska skolmyndighetens nuvarande uppgifter att övergå till den nya systemansvariga myndigheten om en ny myndighetsstruktur införs. De delar som inte skulle överföras handlar om huvudmannaansvaret för specialskolan. Om driften av motsvarande skolformer går över till staten anser vi att huvudmannaansvaret för specialskolan bör ligga i samma myndighet som ansvarar för de andra skolformerna. Därför bör driften av specialskolan ingå i myndigheten med huvudmannaansvar. Specialpedagogiska skolmyndigheten

kan därmed avvecklas som egen myndighet. Det särskilda organ som i dag finns hos Specialpedagogiska skolmyndigheten – Nämnden för mottagande i specialskolan och för rh-anpassad utbildning – bör i så fall också flytta till myndigheten med huvudmannaansvar.

När det gäller sameskolan finns det enligt vår uppfattning två vägval. Vid ett fullgånget förstatligande kan sameskolan ingå i myndigheten med huvudmannaansvar tillsammans med de andra skolformerna, som alla skulle lyda under ett statligt huvudmannaskap. Beslutsfattarna kan dock vilja betona sameskolans särart och det samiska perspektivet och anse att det finns en risk att en skolform som är så liten förlorar sin särart i en väldigt stor myndighet. Då kan ansvaret för sameskolan i stället ligga kvar på Sameskolstyrelsen eller övergå till Sametinget, något som tidigare föreslagits av både Riksrevisionen<sup>51</sup> och olika offentliga utredningar.<sup>52</sup> Vår utgångspunkt är att driften av alla offentliga skolor oavsett skolform bör samlas i en och samma myndighet om samtliga skolformer skulle få ett statligt huvudmannaskap. Enligt vår uppfattning är det rimligt att hålla ihop systemet. Detta talar för att driften av sameskolan bör ingå i myndigheten med huvudmannaansvar. Samtidigt kan det finnas skäl att göra annorlunda för sameskolan och följa de förslag som Riksrevisionen och olika offentliga utredningar har lagt fram. I sammanhanget är det viktigt att peka på att Sameskolstyrelsen har fått kritik från Riksrevisionen vad gäller brister i myndighetens verksamhet. Riksrevisionen menar bland annat att Sameskolstyrelsens instruktion och finansiering sannolikt behöver förändras.<sup>53</sup> Sammantaget indikerar detta ett behov av förändring av nuvarande myndighetsorganisation för sameskolan. Mot denna bakgrund menar vi att huvudmannaansvaret för sameskolan bör ingå i myndigheten med huvudmannaansvar på samma sätt som för motsvarande skolformer. Samtidigt ser vi att det inom ramen för vår utredning är svårt att slutgiltigt avgöra denna fråga. Om beslutsfattarna väljer att gå vidare med ett fullgånget förstatligande och en myndighet med huvudmannaansvar kan de förslag som redan lagts fram om ansvaret och myndighetsorganisationen för sameskolan fortsätta beredas i det sammanhanget.

I avsnitt 15.1.1 gör vi också bedömningen att statens huvudmannaskap bör omfatta det ansvar som huvudmannen har i dag och alla

<sup>51</sup> Riksrevisionen (2017): *Samisk utbildning – dags för en omstart*. RiR 2017:15.

<sup>52</sup> SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*. SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

<sup>53</sup> Riksrevisionen (2017): *Samisk utbildning – dags för en omstart*. RiR 2017:15.

delar av utbildningen. En del av huvudmannaskapet handlar om arbetsgivaransvaret för skolpersonalen. Vi gör i avsnitt 15.2.1 och 15.2.2 bedömningen att arbetsgivaransvaret bör samlas i staten vid ett fullgånget förstatligande och att staten bör vara arbetsgivare för hela den offentligt anställda skolpersonalen, det vill säga lärare, skolledare och övriga yrkesgrupper som är anställda i offentliga skolor och verksamheter. Inom komvux kan dock skolpersonalen även vara anställd av andra anordnare – kommuner eller enskilda utbildningsanordnare. Arbetsgivaransvaret bör vid ett eventuellt förstatligande av skolan hanteras av myndigheten med huvudmannaansvar.

Om arbetsgivaransvaret ska övergå till staten behöver flera andra förändringar som ingår i ett förstatligande av skolan vara genomförda dessförinnan. För det första måste det finnas en statlig finansiering på plats som säkrar att staten kan ta sitt ekonomiska ansvar som arbetsgivare. Det handlar om att staten ska kunna sköta grundläggande saker som att betala ut löner och andra ersättningar. För det andra måste det finnas en statlig organisation på plats som kan utgöra arbetsgivare för den offentligt anställda skolpersonalen. Myndigheten med huvudmannaansvar behöver därmed ha en färdig organisation med tydliga regler bland annat för hur arbetsledningsansvaret ska organiseras. Det är även önskvärt att den systemansvariga myndigheten på regional nivå har hunnit etablera sig innan arbetsgivarskapet går över från kommunerna, så att styrning och stöd till den nya statliga arbetsgivaren kan ges närmare skolverksamheten.

### *Erbjudande och anordnande av utbildning för barn, unga och vuxna*

Utredningen gör i avsnitt 15.1.2 bedömningen att den statliga huvudmannen bör ansvara för att utbildning erbjuds de barn, unga och vuxna som enligt skolans författningar har rätt till eller behöver det. Detta ansvar bör hanteras av myndigheten med huvudmannaansvar vid ett eventuellt fullgånget förstatligande. Förskolan är dock enligt våra direktiv inte tänkt att bli en statlig skolform utan där ligger ansvaret kvar hos kommunerna.

## Myndigheten med huvudmannaansvar bör ha en nationell, regional och lokal organisation

Myndigheten med huvudmannaansvar bör, i likhet med den systemansvariga myndigheten, ha såväl en nationell som en regional organisation. I och med att kommuner inte längre kommer att vara huvudmän vid ett eventuellt fullgånget förstatligande gör utredningen bedömningen att myndigheten med huvudmannaansvar också bör ha en lokal administration för de offentliga skolorna och komvux.

### *På regional nivå behövs många regionkontor*

När det gäller den systemansvariga myndigheten uppskattar vi att det kan finnas i storleksordningen 10–12 regionkontor. Myndigheten med huvudmannaansvar däremot bör, enligt vår uppfattning, vara indelad i betydligt fler regioner. En möjlighet är att utgå från dagens 21 län. Men eventuellt behövs än fler regionkontor, till exempel genom att dela upp storstadslänen för att få en jämnare storlek på regionkontoren. Vid en eventuell delning av befintliga län bör kommuner grupperas, det vill säga man bör inte bryta kommungränserna i regionindelningen.

### *På lokal nivå kan det behövas samordning*

Den lokala nivån bör utgöra en del av den regionala organisationen som i sin tur ingår i den centrala myndigheten. Dels består den lokala nivån av skolorna och verksamheterna med sin skolpersonal, dels av en lokal administration inom myndigheten med huvudmannaansvar.

Den lokala administrationen kan i princip motsvara dagens kommuner, men eftersom kommunerna inte längre har kvar ansvaret för skolan behöver man hitta ett lämpligt begrepp för att beskriva denna nivå. Tidigare i texten har utredningen använt lokala skoldistrikt. Ett lokalt skoldistrikt kan vara större än nuvarande små kommuner och mindre än nuvarande stora kommuner. Därigenom kan man såväl stärka kapaciteten och främja samverkan som säkra att den statliga huvudmannen på den lokala nivån kommer närmare skolenheterna.

De lokala skoldistriktet skulle i sin tur kunna ingå i *regionala skoldistrikt* för den regionala nivån hos den statliga huvudmannen.



För fristående skolor hanteras driften även fortsättningsvis av de enskilda huvudmännen.

### *Den lokala organisationen kommer att vara omfattande*

Den nationella organisationen kommer att vara förhållandevis liten i myndigheten med huvudmannaansvar. Vissa uppgifter behöver dock hanteras på nationell nivå, till exempel internt stöd, styrning och samordning samt beslut om fördelning av resurser mellan olika regioner inom ramen för den totala tilldelningen av medel. Här finns en utmaning i förhållande till den systemansvariga myndigheten. Både myndigheten med huvudmannaansvar och den systemansvariga myndigheten är stora myndigheter som kommer att behöva sin egen överbyggnad. Risker finns att myndigheterna på varsitt håll utvecklar olika stödfunktioner och sätt att arbeta för att följa upp och utveckla sin verksamhet nationellt, regionalt och lokalt. Det kan såväl sända tvetydiga signaler till skolpersonal som leda till ineffektivitet.

Även om en inte obetydlig administrativ överbyggnad kommer att behövas i myndigheten med huvudmannaansvar, är det främst den lokala organisationen som kommer att vara omfattande, eftersom nästan all personal kommer att finnas där.

### *Uppgifter behöver fördelas mellan de olika nivåerna*

Varje lokal organisation kommer i sig att bestå av ett antal skolor och verksamheter, några lokalt kopplade stödfunktioner, till exempel elevhälsokompetens, samt en lokal skolchef. Storleken på den lokala organisationen avgörs främst av antalet skolor och verksamheter samt behoven av stödfunktioner.

Varje regional organisation borde i sin tur omfatta flera lokala organisationer, regionala stödfunktioner, till exempel runt ekonomi, personal, upphandling och lokaler, samt en regional skolchef.

Fördelningen av stödfunktioner mellan lokal och regional nivå behöver anpassas till faktiska omständigheter i regionerna. Strävan bör vara att samla expertkompetens, som inte direkt har med driften att göra, på regional nivå. Genom att samla vissa stödfunktioner i ett tillräckligt stort lokalt eller regionalt skoldistrikt kan skolledare ges ett starkare och mer anpassat stöd än vad som är möjligt i dag. Det

skulle också kunna öka möjligheterna till stordriftsfördelar och till att behålla och utveckla kompetensen över tid. Vissa funktioner kan även behöva samlas till vissa regioner av kompetens- eller effektivitetsskäl. Samtidigt skulle detta innebära ett större avstånd mellan verksamhet och expertkompetens än i dag.

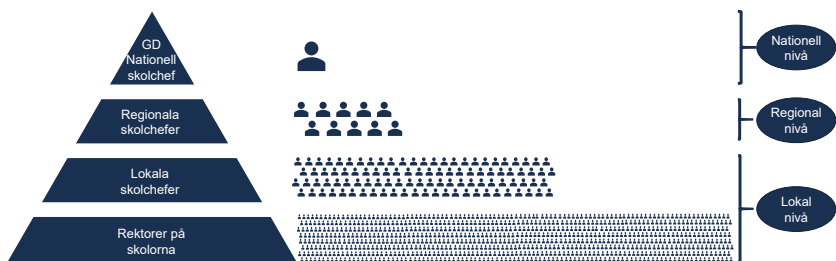
### *Det behöver finnas ledningsfunktioner på de olika nivåerna*

På nationell nivå tänker vi att myndigheten med huvudmannaansvar leds av en generaldirektör (gd), som också är nationell skolchef. Under sig har gd regionala skolchefer som i sin tur har lokala skolchefer under sig. De lokala skolcheferna är chefer för ett antal rektorer på skolenheterna och samordnar den lokala nivån.

I figur 16.3 illustreras de olika ledningsnivåerna i myndigheten.

**Figur 16.3 Den huvudmannaansvariga myndighetens ledning**

På nationell, regional och lokal nivå



### *Organisationen för myndigheten med huvudmannaansvar bör vara samlad för de olika nivåerna*

I vårt arbete har vi fört vissa diskussioner om huruvida den nationella, regionala och lokala nivån bör utgöra en samlad myndighet eller olika myndigheter. Trenden sedan början av 1990-talet är att lokala och regionala fristående myndigheter och den centrala myndigheten inom samma verksamhetsområde har ombildats till sammanhållna så kallade enmyndigheter.

Statskontoret följde 2010 upp hur verksamheten i dessa enmyndigheter hade utvecklats i förhållande till regeringens avsikter med respektive ombildning. Det fanns både positiva och negativa effekter

av sammanslagningarna. Enligt Statskontoret ger enmyndighetsorganisationen å ena sidan vissa fördelar när det gäller styrning och uppföljning av verksamheten. Det blir också lättare för myndigheterna att omfördela resurser och uppgifter inom organisationen. Dessutom kan koncentrationen av den administrativa verksamheten leda till betydande ekonomiska besparingar. Å andra sidan visade Statskontoret att det kan vara svårt för de centrala funktionerna att hitta sin roll i de nya stora myndigheterna. Andra problem är att det är svårt att få genomslag för styrsignaler ute i organisationen och att den centrala uppföljningen ibland brister (se även avsnitt 15.1.1).<sup>54</sup>

Som vi redovisar ovan är vår uppfattning att myndigheten med huvudmannaansvar bör vara en samlad myndighet där den lokala och regionala nivån ingår i centralorganisationen. Detta förstärks av den generella och långtgående trenden mot enmyndigheter. Samtidigt vill vi poängtera att svårigheter med exempelvis roller, styrsignaler och uppföljning måste bevakas i en eventuell myndighetsbildning. Dessa frågor behöver hanteras i en eventuell kommande utredning.

En annan fråga som behöver bevakas är hur enhetlighet och likabehandling kan garanteras i en stor, sammanhållen myndighet. Vid ombildningen till enmyndigheter var ett viktigt syfte att förbättra dessa faktorer. Men Riksrevisionen visade i en granskning 2010 att enhetligheten inte hade ökat genom myndighetssammanslagningarna, och att både regeringen och myndigheterna hade underskattat svårigheterna med att uppnå enhetlighet.<sup>55</sup> Samtidigt är det viktigt att pröva vilka frågor som myndigheten med huvudmannaansvar kommer att hantera och som verkligen behöver utföras lika. Och i vilka frågor genomförandet faktiskt kan variera, exempelvis mellan regioner eller mellan skolenheter. I det statliga skolsystem som utredningen beskriver är redan en del frågor tänkta att hanteras på systemnivå för att garantera likvärdighet i hanteringen.

### *Samverkan behöver ske på olika nivåer*

Det finns flera frågor där myndigheten med huvudmannaansvar på nationell, regional eller lokal nivå behöver samverka med andra. Det kan exempelvis handla om samverkan med kommuner, som bland

---

<sup>54</sup> Statskontoret (2010): *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

<sup>55</sup> Riksrevisionen (2010): *Från många till en – sammanslagningar av myndigheter*. RiR 2010:3.

annat har ett aktivitetsansvar för unga och en uppsökande verksamhet kopplad till individer i behov av utbildning inom komvux. Samverkan kan också gälla andra kommunala verksamheter som socialtjänst, kultur och fritid. Myndighetens samverkan kan även handla om förskolan som inte är tänkt att bli en statlig skolform utan där kommunerna behåller ansvaret. Dessutom kan samverkan handla om det omgivande samhället i stort, till exempel branscher och andra arbetslivsrepresentanter samt olika myndigheter.

Redan i dag samverkar nuvarande skolmyndigheter med andra aktörer, men i en eventuell myndighet med huvudmannaansvar kommer behovet att öka markant, eftersom även den samverkan som i nuläget sker på huvudmanna- och skolnivå behöver fångas upp inom myndigheten. I en sådan myndighetssamverkan finns många frågor som behöver hanteras, bland annat hur olika verksamheter på olika nivåer och med skilda uppdrag kan utbyta personuppgifter med varandra och vad som ska gälla avseende sekretess mellan aktörerna.

En del av samverkan i myndigheten med huvudmannaansvar handlar om att säkerställa information om, insyn i och inflytande över skolverksamheten, såväl för elever och föräldrar som för kommuner och andra aktörer. I avsnitt 15.1.3 gör utredningen bedömningen att den statliga huvudmannen bör utveckla forum och former för insyn och samverkan med kommunerna och andra samhällsaktörer. Ett sådant forum bör hanteras av myndigheten med huvudmannaansvar.

### **Den huvudmannaansvariga myndighetens uppgifter, organisation och styrning bör utredas vidare**

Om regeringen väljer att gå vidare med ett fullgånget förstatligande och ett statligt huvudmannaskap, och därmed en myndighet med huvudmannaansvar, gör utredningen bedömningen att myndighetens uppgifter, organisation och styrning bör utredas vidare, precis som för den systemansvariga myndigheten. I en fortsatt utredning bör även gränsdragningsfrågor och ansvarsfördelning mellan de två myndigheterna belysas.

*En eventuell myndighet med huvudmannaansvar skulle bli Sveriges i särklass största myndighet*

En eventuell myndighet med huvudmannaansvar kommer att bli väldigt stor, eftersom den skulle omfatta all skolpersonal för offentliga skolor och komvux. Vid ett fullgånget förstatligande bör lärare, rektorer och annan skolpersonal i de offentliga skolorna och komvux vara anställda av myndigheten med huvudmannaansvar (se bedömning i avsnitt 15.2.2). I dag motsvarar dessa yrkesgrupper cirka 200 000 årsarbetskrafter. Därigenom skulle myndigheten med huvudmannaansvar bli den i särklass största svenska myndigheten. Inom komvux kan dock skolpersonal vara anställd av en annan anordnare än staten, även i ett statligt skolsystem.

Storleksordningen på en eventuell myndighet med huvudmannaansvar kan jämföras med andra stora svenska myndigheter: Polismyndigheten med drygt 30 000 årsarbetskrafter, Försvarsmakten med cirka 22 000 årsarbetskrafter, Försäkringskassan med cirka 12 000 årsarbetskrafter samt Kriminalvården och Arbetsförmedlingen med drygt 10 000 årsarbetskrafter vardera.

Utöver skolpersonalen kommer myndigheten med huvudmannaansvar att behöva en statlig skoladministration. I den nuvarande kommunala skoladministrationen finns drygt 12 000 årsarbetskrafter. En del av de funktioner som i dag finns lokalt i den kommunala skoladministrationen, skulle fördelas på lokal och regional nivå i myndigheten med huvudmannaansvar samt på regional nivå i den systemansvariga myndigheten.

En myndighet med så många anställda som myndigheten med huvudmannaansvar kommer att kräva en omfattande administrativ kapacitet. Antalet anställda i staten skulle också öka kraftigt på totalen, något som skulle innebära att staten markant utökar sin roll som arbetsgivare. Det skulle också påverka bland annat Arbetsgivarverket och Statens servicecenter (se vidare kapitel 20).

*En så stor myndighet kan bli svår att styra*

Storleken kan i sig vara ett problem för en samlad myndighet med huvudmannaansvar. Man kan ställa sig frågan hur styrbar en myndighet i denna storleksordning skulle bli.

Utredningen kan konstatera att det kommer att innebära utmaningar för regeringen att styra en så stor myndighet som myndigheten med huvudmannaansvar. En utmaning handlar om avvägningen mellan å ena sidan politikens behov av att kunna styra, ta sitt politiska ansvar och upprätthålla ansvarskedjan, och å andra sidan driftmyndighetens möjlighet att utifrån sin expertis driva skolverksamheten på bästa sätt. Denna typ av utmaningar behöver ingå i en eventuell fortsatt utredning av den huvudmannaansvariga myndighetens uppgifter, organisation och styrning.

Man kan också fråga sig hur en instruktion för myndigheten med huvudmannaansvar bör se ut. Hur mycket av myndighetens arbete ska styras via regeringen i instruktionen och hur mycket ska lämnas till myndigheten att själv styra över? Hur detaljerad bör instruktionen vara? Här vill vi poängtera behovet av att värna det professionella handlingsutrymmet. Det kan finnas en risk att regeringen genom instruktionen, eller genom regleringsbrev och uppdrag i särskild ordning, vill styra framför allt den pedagogiska delen av verksamheten som de professionella – rektorer, lärare och annan skolpersonal – ansvarar för. Det vore enligt vår mening väldigt olyckligt. Samtidigt finns det andra delar, som exempelvis rör den huvudmannaansvariga myndighetens organisation och lokalisering, där regeringen kan behöva styra mer i detalj särskilt i ett inledningsskede. Det faktum att skolans verksamhet i stor utsträckning är reglerad i lag och andra författningar bör minska behovet av en detaljerad instruktion. Denna typ av strävanden som kan påverka gällande former för myndighetsstyrning behöver prövas mer i detalj gentemot bland annat myndighetsförordningen och den arbetsgivarpolitiska delegeringen i en eventuell fortsatt utredning. Det kan uppstå konflikter mellan statens intresse att styra myndigheten med huvudmannaansvar och intresset att värna nuvarande myndighetsstyrning. Givet att staten aldrig har bedrivit en verksamhet av lika omfattande storlek som skolan kan regeringen behöva följa upp och utvärdera om rådande former för myndighetsstyrning är fullt ut ändamålsenliga.

Som tidigare nämnts finns det inte så mycket angivet i instruktionerna för de nuvarande skolmyndigheterna om hur myndigheterna ska organiseras. Ett intressant undantag är instruktionen för Specialpedagogiska skolmyndigheten. I den anges att specialskolan ska ha såväl riksskolor som regionskolor. Dessutom anges var regionskolorna ska finnas, det vill säga här finns en mer långtgående styrning från

regeringens sida avseende myndighetens organisation och lokalisering. Liknande reglering kan behövas även för myndigheten med huvudmannaansvar. Som exempel tänker vi att det av myndighetens instruktion bör framgå att det ska finnas olika nivåer i myndigheten, att det ska finnas en regional organisation och eventuellt också vilka regionerna ska vara. Huruvida även utformningen av den lokala administrationen inom myndigheten bör framgå av instruktionen är vi mer osäkra på. I princip bör det vara myndigheten själv som avgör den lokala organisationen, men eftersom det kan handla om att gruppera skolor i flera kommuner eller att dela stora kommuner i lokala skoldistrikt, så kan ett politiskt beslut vara mest lämpligt. Detta bör utredas vidare. Men när det gäller var skolor och verksamheter ska lokaliseras och hur skolverksamheten ska organiseras tänker vi att det är uppgifter för myndigheten med huvudmannaansvar att själv ansvara för.

Ovanstående resonemang om den huvudmannaansvariga myndighetens storlek väcker å ena sidan frågan om det över huvud taget är rimligt och möjligt att genomföra en reform som innebär ett fullgånget förstatligande där också driften och arbetsgivaransvaret för all skolpersonal övergår till staten. Å andra sidan väcks frågan om det vore bättre med flera fristående regionala myndigheter i stället för en sammanhållen myndighet som agerar på olika nivåer. Flera regionala myndigheter skulle få en rimligare storlek och möjliggöra att skolpersonal anställs i en region och inte nationellt. Som tidigare nämnts förordar vi en samlad myndighet med huvudmannaansvar, men den bedömningen kan behöva prövas igen i en eventuell fortsatt utredning av myndigheten. Då kan man också överväga andra sätt att organisera myndigheten med huvudmannaansvar i flera myndigheter för att minska dess storlek. Utöver flera regionala myndigheter skulle man kunna tänka sig någon typ av skolforms- eller verksamhetsuppdelning, även om en sådan lösning också kan medföra risker, vilka i så fall behöver undersökas.

Ledningsformen för myndigheten med huvudmannaansvar bör också prövas i en eventuell fortsatt utredning. Med anledning av myndighetens storlek och ekonomiska omslutning anser vi att mycket talar för att den bör vara en styrelsemyndighet, i likhet med den systemansvariga myndigheten.

*Resursbehoven i den statliga skoladministrationen som helhet kan påverkas*

När det gäller den systemansvariga myndigheten gör vi uppskattningen att antalet anställda och kostnaderna kommer att öka jämfört med dagens berörda skolmyndigheter (se avsnitt 16.2.1). Det handlar dock om en överföring av personal och kostnader från kommunal till statlig skoladministration. Samtidigt kan resursbehoven i den statliga skoladministrationen som helhet, det vill säga såväl den systemansvariga myndigheten som myndigheten med huvudmannaansvar, komma att minska jämfört med de resurser som läggs på statlig och kommunal skoladministration i dagens system.

I dag styr, granskar och följer staten upp verksamheter som kommunerna och de enskilda huvudmännen driver. Vid ett eventuellt fullgånget förstatligande är staten även utförare av verksamheten i de offentliga skolorna. Inom komvux kan både staten och andra anordnare vara utförare. En sådan mer renodlad ansvarsfördelning kan möjligen på sikt minska kostnaderna för skoladministrationen och frigöra pengar till skolverksamheten.

Det är samtidigt viktigt att poängtera att en förändrad myndighetsstruktur initialt kommer att innebära ökade övergångskostnader. Enligt Statskontoret är större organisationsförändringar kostsamma, framför allt i inledningsskedet. Statskontoret har utifrån erfarenheter från tidigare myndighetsombildningar noterat att det finns brister när det gäller beräkningar av kostnaderna för förändringarna. Dessutom har regeringen i regel inte tilldelat myndigheterna extra medel för att genomföra ombildningarna.<sup>56</sup>

Att utreda frågor om bemanning och kostnader mer i detalj bör med självklarhet ingå i de fortsatta utredningarna av den systemansvariga myndighetens respektive den huvudmannaansvariga myndighetens uppgifter, organisation och styrning. Dessa utredningar bör också få i uppdrag att analysera frågan om verksamhetsövergång och andra arbetsrättsliga frågor, se avsnitt 15.2.3.

Relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare i skolan kommer att påverkas av den myndighetsorganisation som slutligen väljs för myndigheten med huvudmannaansvar vid ett eventuellt förstatligande. Det handlar till exempel om var arbetstagarna ska vara anställda, hur arbetsledningsansvaret ska organiseras och på vilken chefsnivå olika

---

<sup>56</sup> Statskontoret (2010): *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.



arbetsrättsliga beslut ska fattas. Vi konstaterar att frågor som tangerar arbetsrätten har stor betydelse för arbetsgivarens möjlighet att leda och fördela arbetet samt för arbetstagarnas anställningstrygghet. I sin tur påverkar detta hur verksamheten fungerar. Det är därför viktigt att de organisatoriska aspekterna av ett förstatligande, till exempel vad gäller myndighetsstruktur, blir ordentligt belysta inför att staten eventuellt ska ta över arbetsgivaransvaret för skolpersonalen.



## DEL 5

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



## 17 Alternativ 2 – ett system där staten förstärker sitt ansvar

I detta kapitel beskriver utredningen det andra alternativet som innebär ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan. Vi gör bedömningar och lyfter fram olika modeller vad gäller statligt systemansvar, ekonomiska resurser, lärares och skolledares kompetens samt skolmyndigheter. Dessutom anger vi för- och nackdelar samt risker med modellerna.

Kommunal vuxenutbildning (komvux) inkluderades i utredningen genom ett tilläggsdirektiv i mars 2022.<sup>1</sup> Komvux har också delvis andra förutsättningar än övriga skolformer. Detta medför att bedömningar om komvux ingår i respektive avsnitt, men att vissa specifika bedömningar för komvux också finns i ett eget avsnitt.

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

### 17.1 Ett nytt system med stärkt statligt ansvarstagande

#### 17.1.1 Staten kommer att vara systemansvarig men inte huvudman

Vid ett fullgånget förstatligande kommer staten dels att ha ett systemansvar såväl för offentliga skolor och komvux som för fristående skolor, dels vara huvudman för de offentliga skolorna och komvux.

---

<sup>1</sup> Dir. 2022:11 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett statligt huvudmannaskap för skolan* (U 2020:07).

I ett system där staten förstärker sitt ansvar men inte tar över huvudmannaskapet ser systemansvaret ut på ungefär samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande. Men kommunerna fortsätter att vara huvudmän för de kommunala skolorna och för komvux. Därmed behåller kommunerna i detta alternativ lednings- och driftsansvaret för de kommunala skolorna samt arbetsgivaransvaret för all skolpersonal i dessa skolor. Inom komvux kan kommunerna, precis som i dag, bedriva utbildning både i egen regi och på entreprenad.

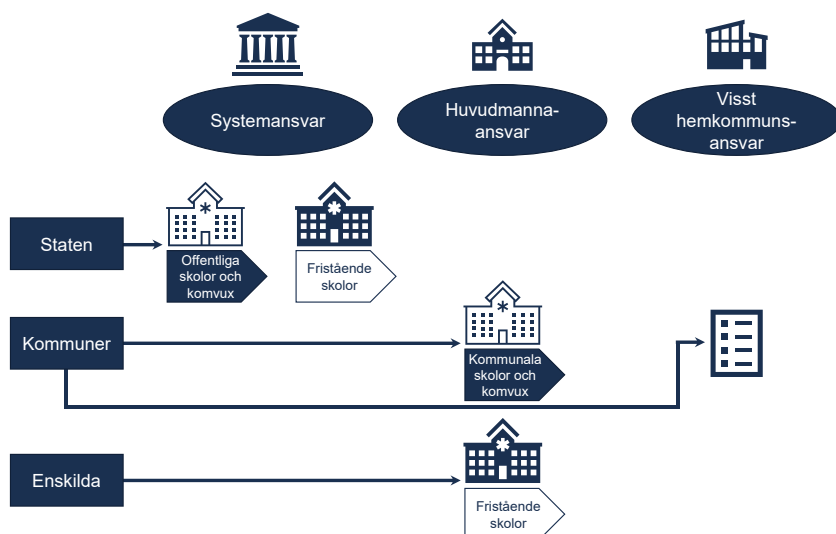
När det gäller fristående skolor kommer de även fortsättningsvis att ha enskilda huvudmän och ingen förändring kommer att ske jämfört med i dag avseende lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa. Däremot kommer enskilda huvudmän och fristående skolor att påverkas av ett ökat statligt ansvarstagande, bland annat i sina kontakter med statliga skolmyndigheter på nationell och regional nivå.

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

I figur 17.1 illustreras det nya systemet.

**Figur 17.1 Ett nytt system med förstärkt statligt ansvar**

Vid oförändrat kommunalt och enskilt huvudmannaskap



Anm.: Figuren är en förenkling. Som exempel skulle staten fortsatt vara huvudman för specialskolan och same-skolan i detta alternativ. Regioner skulle också kunna vara huvudmän enligt samma villkor som i dag.

## 17.2 Statligt systemansvar för skolan

### 17.2.1 Grunden för statens systemansvar bör ligga fast även i detta alternativ

**Utredningens bedömning:** I ett skolsystem där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör staten ha ett systemansvar för skolan. Systemansvaret bör omfatta alla huvudmän och skolor och syfta till att stärka skolsystemets samlade kapacitet. Inriktningen för systemansvaret bör vara densamma som vid ett fullgånget förstatligande.

### Staten behöver ta ett större ansvar för skolsystemets kapacitet och likvärdighet

Utredningen har identifierat ett antal grundläggande utmaningar i dagens skolsystem som är kopplade till organisationen och ansvarsfördelningen inom skolsystemet. Det handlar om att det finns alltför många styraktörer och huvudmän som delvis har bristande kapacitet att styra och driva skola. Det handlar också om att det finns både överlappningar och luckor i systemet. Vår slutsats är att skolsystemet inte är tillräckligt stabilt och att det är motiverat med större statligt ansvarstagande för att stärka skolsystemets kapacitet.

### Staten bör ha ett systemansvar för skolan även om staten inte är huvudman

I kapitel 12–16 har utredningen redovisat bedömningar om hur staten vid ett fullgånget förstatligande kan anta både rollen som systemansvarig för skolan och som huvudman för offentliga skolor och komvux för att på så sätt stärka skolsystemet. Men även i ett skolsystem där staten inte är huvudman gör vi bedömningen att staten bör öka sitt ansvarstagande genom att ta ett systemansvar för skolan. Till skillnad från huvudmannaskapet rör systemansvaret alla huvudmän och skolor och syftar till att stärka skolsystemets samlade kapacitet. Motiven för ett statligt systemansvar blir därmed snarare starkare i ett skolsystem som kännetecknas av många olika huvudmän än i ett system där staten är ensam huvudman för den offentliga skolverksamheten.

### **Inriktningen för systemansvaret bör vara densamma som vid ett fullgånget förstatligande**

Grundprinciperna för det statliga systemansvaret för skolan bör vara desamma i ett system där staten ökar sitt ansvarstagande utan att ta över huvudmannaskapet som vid ett fullgånget förstatligande (se avsnitt 12.1.1). Det innebär att staten dels bör ta ett samlat ansvar för styrningen av skolan, dels ett ansvar för att huvudmän och skolor inom systemet har likvärdiga förutsättningar och tillräcklig kapacitet att utföra sitt uppdrag. Staten bör också ta ansvar för att tillhandahålla systemövergripande resurser och funktioner som stärker skol-systemets samlade kapacitet.

Statens systemansvar omfattar systemövergripande frågor och innebär inte att staten tar över huvudmannens eller professionernas ansvar. Även i ett skolsystem med ökat statligt ansvar kommer det att vara huvudmannen för utbildningen som i slutändan ansvarar för utbildningens måluppfyllelse och kvalitet. Statens systemansvar för skolan innebär inte heller att staten ska styra hur professionerna lägger upp sitt arbete. Statens samlade styrning bör tvärtom ge ett stort mandat för rektorer, lärare och annan pedagogisk och elevvårdande personal att hantera det löpande arbetet i verksamheten utifrån sin professionella kompetens.

#### **17.2.2 Systemansvaret bör få en delvis annan utformning i detta alternativ**

**Utredningens bedömning:** Vissa delar av systemansvaret påverkas bara i liten utsträckning av vem som är huvudman och bör utformas på liknande sätt som vid ett fullgånget förstatligande. I andra fall bör systemansvaret få ett delvis annorlunda innehåll och utformning än vid ett fullgånget förstatligande där staten också är huvudman.



- Staten bör även i detta alternativ utforma sin samlade styrning så att den stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet. De grundläggande principerna för styrningen bör vara desamma som vid ett fullgånget förstatligande. Det innebär att staten bör se över och vid behov ompröva den nuvarande styrningens inriktning, omfattning och utformning.
- Staten bör även i detta alternativ ta ett ökat ansvar för tilldelning och fördelning av resurser.
- Staten bör även i detta alternativ främja en effektiv planering och dimensionering av utbildning. Staten bör ansvara för ett nationellt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan samt ett samlat register över skolpliktiga elever och deras skolplaceringar. Staten bör också tillhandahålla regionala planeringsunderlag för gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning (komvux). Vidare bör staten stödja en samordnad antagning för gymnasieskolan. Det kan staten göra genom att stödja och styra samverkan mellan huvudmän. Staten kan också vid behov ansvara för en samordnad antagningsorganisation. Staten bör dessutom stödja en samordnad antagning för komvux genom att tillhandahålla ett digitalt antagningsverktyg. De juridiska förutsättningarna för nationella elevregister för olika skolformer bör utredas ytterligare. Även i detta alternativ bör staten utveckla verktyg för att i större utsträckning kunna beakta hur en friskoleetablering påverkar det lokala eller regionala skolsystemet.
- Staten bör även i detta alternativ ta ett övergripande ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola.
- Staten bör även i detta alternativ ge kapacitetshöjande stöd till huvudmän. Denna uppgift kan bli mer omfattande än vid ett fullgånget förstatligande, eftersom antalet huvudmän och därmed det förväntade behovet av stöd kommer att vara större.
- Staten bör även i detta alternativ ge stöd till professionsutveckling och till skolans strategiska kompetensförsörjning.

- Staten bör även i detta alternativ ansvara för uppföljning och utvärdering av skolsystemet och skolreformer.
- Staten bör även i detta alternativ samordna skolans it-lösningar och ansvara för it-system och register som alla huvudmän behöver vara anslutna till. Till skillnad från vid ett fullgånget förstatligande bör statens systemansvar i dessa delar också omfatta komvux. Staten bör även i detta alternativ utarbeta standarder och riktlinjer för skoladministrativa system för att underlätta för huvudmännen och möjliggöra ett effektivt och säkert utbyte av information.

### Systemansvaret påverkas på olika sätt av vem som är huvudman

Systemansvaret är i grunden skilt från huvudmannaskapet. Det innebär att delar av systemansvaret är detsamma oavsett om staten också är huvudman eller inte. Men när staten inte är ensam offentlig huvudman kan vissa uppgifter komma att se sig annorlunda, eftersom fler aktörer då blir föremål för både styrning och stöd. Det gäller exempelvis statens kapacitetshöjande stöd till huvudmän. Staten kan också behöva styra med delvis andra medel, när staten inte själv är huvudman. Skillnaden blir mest påtaglig inom komvux, där det vid ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap finns över 200 huvudmän, att jämföra med en enda statlig huvudman vid ett fullgånget förstatligande.

När kommunerna har utbudsansvaret och huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux medför det att staten i flera fall behöver arbeta via kommunerna för att påverka skolsystemet. Styrningen samlas därmed inte hos staten på samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande, utan kommer fortfarande att vara delad i vissa avseenden. Det gäller exempelvis den ekonomiska styrningen där hemkommunen kan ha ett visst ansvar i detta alternativ (se avsnitt 17.3 för utredningens bedömningar om resursfördelning).

Detta innebär att delar av den problematik som finns med parallella målstrukturer och lokalpolitisk styrning som inte alltid stödjer de nationella målen kommer att finnas kvar. Det blir därmed ännu viktigare att staten förmår att samordna den statliga styrningen så att den inte blir mer komplicerad än nödvändigt. Vi gör därför bedömningen att staten även i detta alternativ bör se över den statliga styrningens inriktning, omfattning och utformning så att styrningens olika

delar bildar en helhet som stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla utbildning av god kvalitet.

### **Staten bör även i detta alternativ ta ett ökat ansvar för de ekonomiska resurserna till skolan**

Staten bör i ett system med förstärkt statligt ansvar men oförändrat kommunalt huvudmannaskap stärka sitt ansvar för tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan. Vi utvecklar våra bedömningar om detta i avsnitt 17.3.

### **Staten bör även i detta alternativ främja en effektiv planering och dimensionering av utbildning**

Staten bör som systemansvarig för skolan ta ett ansvar för att det samlade utbudet av utbildning är samhällseffektivt, resurseffektivt och likvärdigt. I ett system med stärkt statligt ansvarstagande men utan statligt huvudmannaskap bedömer utredningen att det finns anledning för staten att samordna och i vissa delar ta över huvudmannens arbete med att hantera ansökningar, antagning och skolplaceringar. Till skillnad från vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör statens systemansvar vid ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap även omfatta en samordnande roll för planering och dimensionering av komvux.

#### *Staten bör ansvara för system för ansökan och skolplacering för grundskolan*

När det gäller grundskolan bör staten på samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande utveckla och administrera ett system för önskemål och beslut om placering i grundskolan som omfattar både offentliga och fristående skolor (se avsnitt 12.1.2). Ett sådant system kan enligt utredningens uppfattning underlätta planeringen och dimensioneringen av utbildningen för alla huvudmän, både de offentliga och de enskilda.

*Staten bör stödja kommunernas arbete med skolpliktsbevakning*

Vid ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap för offentliga skolor och utbudsansvar bör ansvaret för att säkerställa att alla skolpliktiga barn får den utbildning de har rätt till vila på hemkommunen, till skillnad från vid ett fullgånget förstatligande där staten har huvudmanna- och utbudsansvar. Men staten bör även i detta alternativ stödja kommunerna i deras arbete med skolpliktsbevakningen inom ramen för sitt systemansvar.

På liknande sätt som vid ett fullgånget förstatligande anser utredningen att staten bör utveckla och ansvara för ett nationellt elevregister som bygger på systemet för önskemål och beslut om skolplacering och som inkluderar alla barn som omfattas av skolplikten (se avsnitt 12.1.2). Ett sådant register bör även i en modell med oförändrat kommunalt huvudmannaskap vara ett användbart verktyg för att följa upp att alla barn har en skolplacering. Både offentliga och enskilda huvudmän bör därför vara ålagda att rapportera till den systemansvariga myndigheten när elever slutar vid skolan eller uppvisar omfattande frånvaro. På så sätt finns det alltid aktuella uppgifter om barnens skolplaceringar som kan vara ett stöd i kommunernas kontroll av att folkbokförda barn är inskrivna vid en skolenhet.

I dag hanterar kommunerna undantagen från skolplikten på olika sätt. Vid ett oförändrat kommunalt ansvar för skolpliktsbevakningen bör staten inom ramen för sitt systemansvar utveckla sitt stöd till kommunernas bedömningar av undantagen från skolplikten så att dessa görs på ett mer likartat och rättssäkert sätt. I enlighet med Riksrevisionens tidigare rekommendationer kan det exempelvis handla om stöd och vägledning för att tydliggöra vad som gäller för ledighet, medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt och när skolplikten faktiskt ska upphöra.<sup>2</sup>

*Staten bör styra och samordna planering och dimensionering av gymnasieskola och komvux*

Utbildning inom gymnasieskolan och komvux ska svara mot både individens efterfrågan och arbetsmarknadens behov. När staten inte är huvudman kan staten inte på egen hand planera och dimensionera offentlig utbildning. För att uppnå ett ändamålsenligt utbildningsutbud

<sup>2</sup> Riksrevisionen (2019): *Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn*. RiR 2019:37.

behöver staten i stället stödja och vid behov styra huvudmännens arbete. Ett första steg i den riktningen har riksdagen redan beslutat om genom bestämmelserna om nya principer för dimensionering av gymnasieutbildning och viss utbildning inom komvux samt tvingande samverkan för kommunala huvudmän inom primära samverkansområden.<sup>3</sup>

Utredningen anser att det inom ramen för statens systemansvar för gymnasieskola och komvux finns utrymme att vid behov gå ett steg längre i statens styrning, exempelvis genom att besluta om någon form av ramar för antalet utbildningsplatser eller inom vilka yrkesområden utbildning ska erbjudas. En möjlig modell för sådana ramar har utarbetats av Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola. Deras förslag innebär att staten (i detta fall Skolverket) bör besluta om regionala ramar för utbildningsutbudet som utgår från en bedömning av elevernas efterfrågan och behov samt arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt. Dessa ramar ska sedan vara styrande för hur många platser huvudmännen, såväl offentliga som enskilda, får erbjuda i gymnasieskolan. För komvux på gymnasial nivå ska ramarna ange inom vilka yrkesområden som sammanhållna yrkesutbildningar ska erbjudas.<sup>4</sup>

En modell med ramar blir aktuell först i det fall det visar sig att redan vidtagna åtgärder inte är tillräckliga för att åstadkomma en effektiv planering och dimensionering. I remisshanteringen av det förslag till ramar som Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola lämnade framkom det synpunkter på att förslaget inte var färdigt i alla delar och att det därför också var svårt att fullt ut bedöma konsekvenserna av förslaget.<sup>5</sup> Det skulle därmed krävas ytterligare utredning innan en sådan modell skulle kunna införas.

---

<sup>3</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

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

<sup>5</sup> Se t.ex. Skolinspektionen (2020): *Yttrande över utredningen Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU 2020:33). Dnr SI 2020:5108. Malmö stad (2022): *Remiss från Utbildningsdepartementet – Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola* (SOU 2020:33) U2020/03826/GV. Yttrande. Dnr STK-2020-1013. Skolverket (2020): *Yttrande över Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU 2020:33). Dnr 2020:1050. Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *SKR:s yttrande: Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU 2020:33). Ärendenr 20/1052. Friskolornas riksförbund (2020): *Friskolornas riksförbunds yttrande över betänkandet Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU 2020:33). Göteborgs stad (2020): *Yttrande över remiss "Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning"* (U2020/03826/GV). Dnr 1085/20.

*Staten bör stödja en samordnad antagning för gymnasieskolan*

Riksdagens beslut om tvingande samverkan mellan kommuner gäller planering och dimensionering av gymnasieutbildning och komvux inom regionala samverkansområden.<sup>6</sup> Däremot är samverkan kring själva antagningsorganisationen frivillig.

Om alla huvudmän rapporterar in samma information vid samma tidpunkt och följer en gemensam tidsplan och process för ansökan och antagning bidrar det till transparens och en gemensam överblick över hur väl skolplatser utnyttjas och därmed hur effektiv den samlade organisationen är. Vid ett fullgånget förstatligande har utredningen därför gjort bedömningen att staten inom sitt systemansvar bör ansvara för en antagningsorganisation på regional nivå för alla huvudmän och utbildningar (se avsnitt 12.1.2). Det underlättar i sin tur varje huvudmans egen planering.

I ett system med stärkt statligt ansvar men oförändrat kommunalt huvudmannaskap för skolan kan man tänka sig olika lösningar för att åstadkomma en mer samordnad och resurseffektiv antagningsprocess.

- En möjlig väg är att lita till utvecklingen av den befintliga frivilliga samverkan. Till skillnad från grundskolan finns det inom gymnasieskolan redan en omfattande samverkan mellan huvudmän och på flera håll också gemensamma regionala antagningsorganisationer som omfattar skolorna i regionen. Det är en samverkan som vi antar kan komma att utvecklas ytterligare till följd av de nya tvingande bestämmelserna om samverkan kring planering och dimensionering. Att bygga vidare på befintliga strukturer kan vara en mer effektiv lösning än att skapa helt nya. Nackdelen med att förlita sig på frivillig samverkan är att den blir beroende av de olika aktörernas förutsättningar och incitament att samverka. De enskilda huvudmännen omfattas inte heller i dagsläget av kraven på samverkan kring planering och dimensionering, men har möjlighet att delta på frivillig basis.
- För att ge ytterligare kraft till samverkan kan staten stödja huvudmännen på olika sätt. För att underlätta en samordnad antagning skulle staten exempelvis kunna tillhandahålla ett digitalt verktyg för antagningen på samma sätt som vid ett fullgånget förstatlig-

---

<sup>6</sup> Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

ande. Erfarenheter från dagens regionala antagningsorganisation visar att det finns flera fördelar med gemensamma digitala verktyg för antagningsprocessen. Digitala antagningsverktyg kan exempelvis generera stora mängder data om elevers preferenser, meritvärden, pendlingsmönster och val av utbildning.

- För att ytterligare förstärka samordningen och tydligare inkludera de enskilda huvudmännen kan staten överväga att styra huvudmännens samverkan. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola har exempelvis föreslagit att huvudmän inom gymnasieskolan ska vara skyldiga att ingå i en gemensam antagningsorganisation som ska omfatta alla skolenheter inom minst ett primärt samverkansområde.<sup>7</sup> Staten skulle också kunna föreskriva att alla antagningsorganisationer ska vara anslutna till ett gemensamt digitalt antagningsverktyg för gymnasieskolan. Med en obligatorisk anslutning skulle ett sådant verktyg också kunna utgöra grund för ett nationellt elevregister för gymnasieskolan. Ett elevregister skulle bland annat kunna vara ett viktigt underlag för statens fördelning av resurser till gymnasieskolan. Det skulle också kunna ge en samlad bild av vilka ungdomar som faktiskt går i gymnasieskolan, vilket skulle underlätta arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret (se avsnitt 12.1.7).
- Slutligen, i det fall samverkan inte räcker till, skulle staten själv kunna ansvara för uppgifter som rör antagning, på samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande. I synnerhet vid en utveckling där staten beslutar om ramar för utbildningsutbudet skulle det kunna vara motiverat med en statlig antagningsorganisation. En sådan statlig antagningsorganisation skulle inte bara vara ett stöd för huvudmännen, utan också för statens uppföljning av skolsystemet. Ett argument för att staten ska vara ansvarig är att processen omfattar samtliga huvudmän. Det innebär också skalfördelar och därmed en möjlig effektivisering att samla ansvaret hos *en* aktör i stället för att splittra det på flera. Däremot skulle införandet av en sådan organisation innebära att fungerande befintlig samverkan skulle gå förlorad, och därmed skulle detta kunna ses som en opropor­tionerlig åtgärd.

---

<sup>7</sup> SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

*Staten bör tillhandahålla ett digitalt antagningsverktyg för komvux*

En skillnad jämfört med vid ett fullgånget förstatligande är att statens systemansvar för att främja en effektiv planering i detta alternativ också bör omfatta komvux. Vid ett fullgånget förstatligande är staten ensam huvudman och behovet av systemövergripande insatser för att samordna och stödja huvudmannens planeringsarbete är litet. Men i en modell med ett ökat statligt ansvarstagande men oförändrat kommunalt huvudmannaskap för skolan finns det anledning för staten att inom ramen för sitt systemansvar också samordna planeringsarbetet inom komvux. Att utveckla ett digitalt antagningsverktyg anpassat efter komvux förutsättningar och ett nationellt elevregister som samlar relevanta uppgifter för till exempel uppföljning och resursfördelning är exempel på insatser som enligt utredningen bör kunna omfattas av statens systemansvar. Ytterligare bedömningar rörande komvux finns i avsnitt 17.6.

Förutsättningarna för nationella elevregister för olika skolformer är en fråga som bör utredas ytterligare, inte minst för att den är juridiskt komplex och berör flera olika rättsområden, såsom offentlighet och sekretess, förvaltningsrätt och dataskyddsförordningen (GDPR).

*Staten bör ta ett ansvar för fristående skolors etablering*

Möjligheten för enskilda huvudmän att etablera sig och på så sätt bredda utbildningsutbudet, samt rätten för elever och vårdnadshavare att önska skola kommer att finnas kvar även i ett skolsystem med förstärkt statligt ansvar.

En etablering av en fristående skola kan få både positiva och negativa konsekvenser för skolsystemet, exempelvis genom att påverka systemets förmåga att svara upp mot individers och samhällets behov av utbildning, likvärdigheten eller resurseffektiviteten.

På samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande bedömer utredningen att statens ansvar för en effektiv planering och dimensionering av skolsystemet också bör omfatta etableringen av fristående skolor och hur dessa påverkar skolsystemet (se avsnitt 12.1.2). Grundprincipen är att en enskild som lever upp till kraven i skollagstiftningen också ska bli godkänd som huvudman. Men vid ett förstärkt statligt ansvar för skolan bör staten i sin prövning av tillstånd för etablering utveckla verktyg för att i större utsträckning ta hänsyn till hur en fri-



skoleetablering påverkar det lokala eller regionala skolsystemet i stort och dess förmåga att svara upp mot både individens och samhällets behov av utbildning på ett effektivt och likvärdigt sätt.

Det finns flera möjliga vägar för staten att styra etableringen av enskilda huvudmän och fristående skolor för att främja skolsystemets effektivitet och likvärdighet i olika avseenden. Staten kan exempelvis

- ställa högre krav på allmänintresse som villkor för etablering
- öka kvaliteten och enhetligheten i analysen av en friskoleetablerings konsekvenser
- utveckla grunderna för bedömningen av negativa följder så att de tydligt omfattar likvärdighetsaspekter
- sätta ramar för antalet skolplatser i skolsystemet för att motverka kostnadsdrivande överetablering.

På samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör det vara ett ansvar för den systemansvariga myndigheten att analysera konsekvenser av en friskoleetablering ur ett helhetsperspektiv.

Vid oförändrat kommunalt huvudmannaskap är det lägeskommunen och inte en statlig huvudman som får yttra sig över en etablerings konsekvenser för det allmänna skolväsendet på lokal eller regional nivå. Kommunernas konsekvensanalyser har tidigare visat sig variera i kvalitet. Ibland har kommunerna även haft svårt att ta fram de konkreta analyser som Skolinspektionen kräver och som ska kunna ligga till grund för bedömningar om påtagliga negativa konsekvenser. Kommunerna har också både varierande incitament och kapacitet att göra analyserna. I ett skolsystem med ett förstärkt statligt ansvar men oförändrat kommunalt huvudmannaskap blir det därför ännu viktigare att den systemansvariga myndigheten förmår att utveckla metoder och kunskap för att analysera och bedöma konsekvenserna av en friskoleetablering.

## Staten bör även i detta alternativ ha ett ansvar för mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan

Vid ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap är det kommunen som har utbudsansvaret för grundsärskolan och gymnasiesärskolan.<sup>8</sup> På samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande av skolan bedömer vi dock att staten inom ramen för sitt systemansvar bör ha ett ansvar för att säkerställa kvaliteten i utredningen inför en särskoleplacering (se avsnitt 12.1.3). Ett statligt ansvar skapar förutsättningar för att bygga upp expertis och gedigen kompetens om särskolans målgrupp och om hur man bäst ska utreda och bedöma om elever hör till denna målgrupp. Det borgar för en större rättssäkerhet för individen och för en likabehandling över landet.

Även i detta alternativ finns det skäl att låta staten i form av den systemansvariga myndigheten också vara den som fattar besluten om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Det kan enligt utredningen finnas en fördel med att separera beslutet om en elev tillhör särskolans målgrupp från utbudsansvaret för utbildningen. På så sätt är det alltid individens förutsättningar och behov som blir styrande för bedömningen. I dag finns det stora och oförklarade skillnader mellan kommuner när det gäller andelen inskrivna elever i grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Tidigare studier har visat att enskilda tjänstepersoners uppfattningar om särskolan, liksom enskilda rektorer och lärare, kan ha avgörande betydelse för hur verksamheten för elever med utvecklingsstörning organiseras.<sup>9</sup> Men även ekonomiska och organisatoriska faktorer kan ha betydelse för om kommuner placerar elever i särskolan eller inte.<sup>10</sup>

Det finns också argument för att låta hemkommunen behålla ansvaret för besluten om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan, men med statens stöd. En fördel är att besluten då fattas närmare individen. Kommunen kan också ha en större beredskap för att hantera individärenden än den systemansvariga myndigheten, som i större utsträckning arbetar med stöd och beslut riktade till huvudmän.

<sup>8</sup> Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola. Samtidigt ersätts uttrycket utvecklingsstörning av intellektuell funktionsnedsättning.

<sup>9</sup> Skolverket (2006): *Kommunernas särskola. Elevökning och variation i andel elever mottagna i särskolan.*

<sup>10</sup> *Svenska Dagbladet* 2022-07-10. "Allt fler barn placeras i särskola, oklart varför". [www.svd.se/a/Or4PkV/sarskolan-vaxer-oklart-varfor](https://www.svd.se/a/Or4PkV/sarskolan-vaxer-oklart-varfor) (hämtad 2022-08-14).

Vår sammanvägda bedömning är dock att utredning och mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola bör hanteras som vid ett fullgånget förstatligande, det vill säga att den systemansvariga myndigheten har det samlade ansvaret för både utredning och beslut.

### **Staten bör även i detta alternativ ge kapacitetshöjande stöd till huvudmännens kvalitetsarbete**

Utredningen bedömer att kapacitetshöjande stöd bör vara en viktig del av systemansvaret även i detta alternativ. Rimligen kommer det att vara än viktigare i ett system där kommunerna är huvudmän. De grundläggande komponenterna i statens stöd förändras inte av huvudmannaskapet och kommer därmed att vara desamma som vid ett fullgånget förstatligande (se avsnitt 12.1.4). Däremot förändras praktiken på så sätt att staten inte längre kommer att genomföra kvalitetsdialoger med den statliga huvudmannen och dess lokala skoldistrikt, utan med de 290 kommunala huvudmännen.

Ett nationellt kvalitetssystem bör även i detta alternativ kunna vara ett viktigt verktyg för att säkra kvaliteten i utbildningen. Vid ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap blir det särskilt viktigt att beakta att den uppföljning som staten tar initiativ till inom ramen för kvalitetssystemet också är användbar för huvudmännen. Statens ambition bör vara att i mesta möjliga mån undvika en utveckling av parallella uppföljningssystem som riskerar att leda till betungande dubbelarbete för huvudmännen.

### **Staten bör även i detta alternativ ha ansvar för frågor om professionsutveckling och skolans kompetensförsörjning**

Liksom i alternativet med ett fullgånget förstatligande bör staten inom ramen för sitt systemansvar för skolan öka sitt ansvarstagande för professionsutveckling och kompetensförsörjning till skolan. Vi utvecklar våra bedömningar i dessa delar i avsnitt 17.4.

### **Staten bör även i detta alternativ ha ett ansvar för samlad uppföljning och utvärdering**

På samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande bör ett statligt systemansvar omfatta ett tydligt ansvar för att följa upp och utvärdera skolsystemets funktion och resultat (se avsnitt 12.1.5). Varje skola, verksamhet och huvudman har ett ansvar för att följa upp sin egen verksamhet. Men utredningen gör bedömningen att staten i högre utsträckning än i dag bör ansvara för uppföljning och utvärdering som gäller hela systemet. Syftet bör vara att följa förändringar i skolsystemet, kunna analysera effekter av olika åtgärder och reformer samt sprida kunskap. Detta är en del av systemansvaret som inte påverkas av vem som är huvudman.

### **Staten bör även i detta alternativ samordna skolans it-lösningar**

På liknande sätt som vid ett fullgånget förstatligande gör utredningen bedömningen att staten i rollen som systemansvarig bör ansvara för och samordna frågor om digitalisering och effektiva it-lösningar för skolans administration (se avsnitt 12.1.6). I det ansvaret bör ingå att ta fram standarder och riktlinjer för skoladministrativa system. Staten bör också utveckla och administrera it-verktyg och it-system som är gemensamma för hela skolsystemet.

De huvudsakliga skälen för att staten bör stödja och driva på för systemgemensamma it-lösningar och ökad nationell samordning är desamma som vid ett fullgånget förstatligande:

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

Samordning av it-lösningar är en uppgift som kan vara både svårare och mer angelägen vid ett oförändrat kommunalt huvudmannaskap för de offentliga skolorna och komvux, än vid ett fullgånget förstatligande. Den nuvarande nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet sträcker sig till och med 2022. Regeringen har genom en ändring i Skolverkets regleringsbrev för 2022 gett myndigheten i uppdrag att föreslå en nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet för 2023–2027.<sup>11</sup> Hur staten kan ta ytterligare steg för att bidra till effektiva it-lösningar för skolans administration bör vara en del av en sådan strategi.

### **Staten kan i detta alternativ i högre grad behöva använda reglering som styrmedel**

När staten inte är huvudman kan staten inte heller fungera normerande eller stödjande genom att gå före och utveckla den egna verksamheten, exempelvis när det gäller utformningen av lokaler, organiseringen av elevhälsan eller utvecklingen av ändamålsenliga it-system för skolans administration. I stället kan staten i större utsträckning behöva arbeta med regler och riktlinjer för att styra och stödja huvudmännen.

#### **17.2.3 Enskilda huvudmän bör även i detta alternativ omfattas av statens systemansvar**

**Utredningens bedömning:** De enskilda huvudmännen och de fristående skolorna bör omfattas av statens systemansvar även i ett skolsystem där staten tar ett ökat ansvar utan att ta över huvudmannaskapet för den offentliga skolverksamheten. Den statliga myndighet som har systemansvar bör ansvara för prövning och beslut om godkännande. Fristående skolor bör omfattas av skolsystemets rutiner och system för skolplacering, uppföljning och redovisning av information. Regelverket för olika huvudmän kan behöva anpassas för att säkra likvärdigheten i utbildningen.

<sup>11</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk. Ändringsbeslut 2022-06-30.

## Enskilda huvudmän och fristående skolor bör även i detta alternativ vara en integrerad del av skolsystemet

De fristående skolornas roll i skolsystemet påverkas inte direkt av vem som är huvudman för de offentliga skolorna. På samma sätt som vid ett fullgånget förstatligande bör de fristående skolorna ses som en integrerad del av skolsystemet. De bör därför även i detta alternativ omfattas av det statliga systemansvaret. Det innebär att de bör omfattas av både det stöd och den kontroll som staten som systemansvarig ger och utövar. De bör också omfattas av systemgemensamma regler och processer när det gäller sådant som skolplaceringar, uppföljning och redovisning av uppgifter.

Samtidigt kan regelverket för olika huvudmän behöva anpassas för att säkra likvärdigheten i utbildningen. I avsnitt 15.3.1 redogör vi för våra bedömningar om villkoren för de fristående skolorna i olika avseenden. Dessa bedömningar är giltiga även i ett system där staten stärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet. I korthet bedömer utredningen att

- prövningen av enskilda huvudmäns kapacitet kan behöva stärkas för att tydligare fånga kvalitets- och kapacitetsaspekter
- regelverket bör utformas för att minska huvudmännens incitament att selektera elever
- regler kan behöva skärpas för att säkra elevers tillgång till utbildningens olika funktioner och kompetenser
- alla huvudmän bör leva upp till krav på öppenhet och transparens.

## 17.3 Ekonomiska resurser till skolan

### 17.3.1 Staten bör även i detta alternativ förstärka sitt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan

**Utredningens bedömning:** Staten bör förstärka sitt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan i ett system med starkt statligt ansvar men oförändrat huvudmannaskap.

## Det finns svagheter i dagens finansiering av skolan

Som utredningen visar i kapitel 13 finns brister i dagens ekonomiska styrning av skolan. För vår fulla beskrivning av dessa hänvisas till nämnda kapitel, men det handlar bland annat om att

- sambandet mellan resurser och behov är svagt på kommunnivå
- många kommuner fortfarande saknar resursfördelningsmodeller som väger in elevers olika behov och varierande förutsättningar
- modellerna för ersättning till enskilda huvudmän kan variera påtagligt mellan olika kommuner.

Det finns också flera principiella skäl som talar för att den statliga nivån i den offentliga organisationen är en mer ändamålsenlig nivå för att ansvara för den ekonomiska styrningen av skolan. Även dessa utvecklas i kapitel 13, men det handlar i korthet om att

- ett statligt ansvar för den ekonomiska styrningen av skolan innebär att den aktör som har ansvar för skolans uppdrag också är den som ger de ekonomiska förutsättningarna för uppdraget
- skolan kännetecknas av positiva externa effekter i bemärkelsen att de nyttor som produceras i skolverksamheten är kollektiva och inte håller sig inom kommunala gränser
- ett statligt ansvar kan stärka transparensen i hur resurser fördelas och därmed även legitimiteten för skolans finansiering.

Vi menar att de argument som vi har fört fram för att samla den ekonomiska styrningen hos staten vid ett fullgånget förstatligande även är giltiga i detta alternativ. Det som är den principiella skillnaden är att staten, utan att ha huvudmannaskapet för verksamheten, inte kan ta ett totalt ansvar för skolans finansiering. I ett system med oförändrat kommunalt huvudmannaskap är det till exempel orimligt, enligt vår uppfattning, att kommunerna som offentliga huvudmän för skolverksamheten skulle lämnas helt utan inflytande vad gäller skolans resurser i den egna kommunen. Den aktör som har utbudsansvar för en verksamhet måste rimligen också, åtminstone i viss mån, kunna påverka resurssättningen av verksamheten. Till exempel kan det finnas behov i kommunsektorn av att skjuta till ytterligare resurser för att ta hänsyn till lokala omständigheter som inte kan fångas i

en nationell resursfördelningsmodell baserad på observerbara data. Vid ett fullgånget förstatligande kan den statliga huvudmannen hantera sådana diskrepanser mellan skattade och faktiska resursbehov genom att omfördela resurser inom sin geografiskt heltäckande organisation. Någon sådan möjlighet har dock inte enskilda kommuner, vilket talar för att de bör ha möjlighet att skjuta till resurser. Att utbudsansvaret för en viss verksamhet inte heller är helt frikopplat från finansieringsansvaret är också en viktig fråga för den kommunala självstyrelsen. Därmed handlar det i detta alternativ snarare om att stärka graden av statligt ansvar för den ekonomiska styrningen av skolan jämfört med i dag.

### **Två huvudvägar – finansiering och reglering**

I ett skolsystem med stärkt statligt ansvar utan ett statligt huvudmannaskap finns två huvudsakliga vägar för staten att stärka sitt ansvar för skolans resurser:

1. Staten kan i olika grad ansvara för tilldelning och fördelning av resurser till huvudmännen – det vill säga *finansiering*.
2. Staten kan i olika grad bestämma hur huvudmännen ska tilldela och fördela (sina) resurser – det vill säga *reglering*.

Både med finansiering och reglering kan staten styra olika mycket och olika kraftfullt. Det är också möjligt att kombinera olika former av finansiering och reglering på många olika sätt.

Den största skillnaden mellan dessa två huvudvägar är att den första kräver att staten förfogar över resurserna till skolan, medan den andra tillåter kommunerna att fortsätta vara huvudfinansiärer av skolverksamheten, med förbehållet att de finansierar skolan i enlighet med de statliga bestämmelserna.

### **Det finns utrymme för en ökad statlig styrning av skolans resurser även utan ett statligt huvudmannaskap**

Ekonomi är en central del av styrningen av skolan. Utan rätt resurser kommer skolan att ha svårt att lyckas med sitt uppdrag. Mot bakgrund av ekonomins betydelse för skolverksamheten och de brister



i dagens ekonomiska styrning av skolan som utredningen har redogjort för ovan bedömer vi därför att staten, även i ett system med stärkt statligt ansvar men oförändrat huvudmannaskap, bör förstärka sitt ansvar för tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan. I det följande redovisar vi hur graden av statligt ansvar för skolans resurser kan stärkas i olika utsträckning.

### 17.3.2 Det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen

**Utredningens bedömning:** Det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen i ett system med stärkt statligt ansvar, men utan statligt huvudmannaskap, där kommunerna behåller ett visst ansvar för att fördela resurser till de egna skolorna.

### Det finns problem med dagens finansiering av fristående skolor – både för kommuner och enskilda huvudmän

I dag finansieras fristående skolor primärt genom grundbelopp från elevernas hemkommuner. Systemet innebär att kommuner – som huvudregel – ska basera sina bidrag till enskilda huvudmän på genomsnittskostnaden per elev för den verksamhet som bedrivs i egen regi. Som utredningen pekar på i kapitel 6 har det under de senaste åren lyfts alltmer kritik mot detta sätt att finansiera de enskilda huvudmännens skolverksamhet. Vi delar i stora drag denna kritik och pekar nedan på ett antal problem med konstruktionen som, enligt vår mening, bör föranleda förändringar.

*De enskilda huvudmännen har inte nödvändigtvis verksamhetsmässig koppling till elevernas hemkommuner*

Ett problem med grundbeloppets konstruktion är att det utgår från kostnadsbilden i elevernas hemkommuner. De enskilda huvudmännen har dock inte med nödvändighet verksamhetsmässig koppling till elevernas hemkommuner, utan kan bedriva utbildning på andra orter. Av de elever som gick i en fristående gymnasieskola under läs-

året 2020/2021 var omkring 47 procent folkbokförda i en annan kommun än lägeskommunen. I grundskolan, där eleverna av förståeliga skäl är mindre rörliga över kommungränserna, var andelen lägre. Ändå var det 13 procent av eleverna i fristående grundskolor som var folkbokförda i en annan kommun.<sup>12</sup>

För en enskild huvudman som tar emot elever från många olika kommuner kan därmed ersättningen variera väsentligt beroende på hur kostnadsläget ser ut i hemkommunernas skolverksamhet. Det kan leda till att elever med likartade förutsättningar, som ska delta i samma utbildning i samma lägeskommun, men som är folkbokförda i två olika kommuner, kan generera påtagligt olika ersättning till den enskilda huvudmannen. Det är inte heller säkert att de strukturella produktionsförutsättningarna, exempelvis löneläget, är desamma i lägeskommunen som i elevernas hemkommuner.

Som utredningen visar i kapitel 6 är spridningen i kostnad per elev mellan olika kommuner stor både i grundskolan och i gymnasieskolan. Det talar enligt vår uppfattning för att det här är ett reellt problem för enskilda huvudmän. Om mixen av elever från olika kommuner dessutom skiljer sig åt från år till år kan det leda till relativt stora, svårförklarliga och i viss mån oförutsägbara svängningar i de enskilda huvudmännens ekonomi och därmed deras förutsättningar att bedriva en skola av hög kvalitet.

### *Systemet med grundbelopp riskerar att leda till en fördyring av skolverksamheten i kommunerna*

Flera aktörer, däribland Riksrevisionen, har uppmärksammat problemet att grundbeloppet, så som det är konstruerat i dag, inte beaktar skolverksamhetens mix av fasta och rörliga kostnader. När den kommunala skolan tappar elever, till exempel för att en enskild huvudman etablerar sig i kommunen, går den kommunala snittkostnaden per elev i den egna regionen upp. Därmed stiger också grundbeloppet. Anledningen är att kommunerna inte fullt ut kan anpassa sina kostnader när elever slutar.

Att grundbeloppet ökar mekaniskt till följd av att det blir färre elever i den kommunala skolan ställer kommuner som tappar elever inför ett dilemma: antingen drar man ner på skolkostnaderna där det

---

<sup>12</sup> Egna beräkningar utifrån Skolverkets statistikfiler över pendling mellan hem- och skolkommun per typ av huvudman läsåret 2020/21.

är möjligt, till exempel vad gäller stödresurser, eller så får man acceptera ökade utbildningskostnader trots att det totala antalet folkbokförda elever inte har förändrats. Det gör det omöjligt att behålla kostnadskontroll och samtidigt värna kvalitet i verksamheten. På det sättet kan grundbeloppets konstruktion leda till en omotiverad fördyring av den kommunalt finansierade skolverksamheten.

Det faktum att huvudmännens intäkter är rörliga, samtidigt som de huvudsakliga kostnaderna för verksamheten åtminstone i det korta perspektivet är fasta, skapar vidare en osäker ekonomisk situation för både kommunala och enskilda huvudmän med ett varierande elevunderlag. I sin granskning pekar Riksrevisionen till exempel på att skolor med ett osäkert elevunderlag kan bli mer benägna att anställa personal på tidsbegränsade anställningar, anställa mindre erfaren personal eller anpassa tjänsteomfattningen för viss stödpersonal. På så vis försämras möjligheten till kontinuitet och stabilitet för elever i behov av stöd.<sup>13</sup>

### *Dagens ersättning till de enskilda huvudmännen leder ofta till tvister*

Enligt Riksrevisionen kan bidragsbesluten som skickas till de enskilda huvudmännen från elevens hemkommun se ut på en mängd olika sätt. I myndighetens granskning framkommer att många av besluten är otydliga och inte uppfyller skolförordningens krav på vad redovisningen ska innehålla.<sup>14</sup>

I sin tur är detta något som har lett till en stor mängd rättstvister genom åren. Sedan de gällande bestämmelserna började tillämpas 2010 har långt över 1 000 överklaganden prövats av allmän förvaltningsdomstol som förvaltningsrättsligt överklagande.<sup>15</sup> Ärenden som går till domstol kräver mycket resurser av samtliga inblandade parter – resurser som, enligt utredningens uppfattning, i stället skulle ha kunnat komma till bättre nytta både i skolverksamheten och i domstolsväsendet.

På senare tid har det blivit svårare att överklaga de kommunala bidragsbesluten eftersom en ny rättspraxis utvecklats genom två avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolen. I domarna slås fast att generella beslut som bara speglar det kommunala budgetbeslutet och kommunens resursfördelningsmodell inte går att pröva annat än ge-

<sup>13</sup> Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Prop. 2021/22:161 *Ökad likvärdighet för skolbarn och elever*.

nom laglighetsprövning.<sup>16</sup> Vår bild är dock att de kommunala bidragsbesluten alltså är en källa till frustration och misstro mellan kommuner och enskilda huvudmän.<sup>17</sup>

### **Det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen**

Utredningen bedömer att det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen i ett system med stärkt statligt ansvar, men utan statligt huvudmannaskap, där kommunerna behåller visst ansvar för att fördela resurser till de egna skolorna.

Hur betydelsefull denna separation blir i praktiken beror på hur långtgående regeringen anser att statens ansvar för finansieringen av den kommunala skolan bör vara (se avsnitt 17.3.5). I det mest långtgående scenariot, där staten tillämpar samma fördelningsmodell för ersättningen av både kommunala och enskilda huvudmän, blir effekten av separationen marginell. Då ansvarar staten för resursfördelningen till alla huvudmän i enlighet med deras förväntade kostnader. Omvänt blir effekterna i det minst långtgående scenariot påtagliga. Då behåller kommunerna huvudansvaret för den kommunala skolans finansiering och för resursfördelningen inom sitt ansvarsområde, medan staten tar över ansvaret för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen. Därmed uppstår två närmast helt separata system.

Som utredningen visar ovan skapar dagens system för att finansiera de fristående skolorna inte bara problem för de enskilda huvudmännen utan också för kommunerna. Kärnan i problemet är, enligt vår uppfattning, att enskilda huvudmän inte tilldelas resurser utifrån en objektiv bedömning av vilka behov och förutsättningar som kännetecknar deras verksamhet, utan får sin tilldelning som en biprodukt av tillämpningen i elevernas hemkommuner.

Detta innebär inte att fristående skolor är systematiskt underkompenserade i dag. Det kan lika gärna betyda att vissa enskilda huvudmän bör få mindre resurser givet de behov och produktionsförutsättningar som karakteriserar deras verksamhet. Men poängen med att frikoppla finansieringen av fristående skolor från den kommunala skolfinan-

---

<sup>16</sup> HFD 2017 ref. 35 och HFD 2020 ref. 69.

<sup>17</sup> Se t.ex. Friskolornas Riksförbund (2022): *Välkommen granskning av skolpengssystemet*. [www.friskola.se/2022/02/01/valkommen-granskning-av-skolpengssystemet](http://www.friskola.se/2022/02/01/valkommen-granskning-av-skolpengssystemet) (hämtad 2022-08-23).

sieringen är att det borgar för mer holistiska ekonomiska bedömningar kring just de enskilda huvudmännens verksamheter, i stället för att ersättningen bara ska spegla vilka kommuner eleverna råkar komma från.

Det finns också risker med att separera finansieringssystemet för fristående skolor. Över tid kan det leda till att finansieringen av den fristående skolverksamheten kan komma att avvika – både uppåt och nedåt – jämfört med finansieringen av den kommunala skolan. För att motverka en sådan utveckling bör detta följas noggrant. I avsnitt 17.3.3 och 17.3.5 utvecklar vi det här ytterligare.

### 17.3.3 Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän

**Utredningens bedömning:** Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän. För grundskolan och förskoleklassen samt för gymnasieskolan bör det ske genom att staten tillämpar de nationella resursfördelningsmodeller som beskrivs i kapitel 13 för ett fullgånget förstatligande och som schematiskt består av följande delar:

- grundersättning
- strukturtillägg
- ansvarstillägg
- individtillägg.

De nationella resursfördelningsmodellerna för grundskolan och förskoleklassen samt för gymnasieskolan bör utredas vidare innan de kan tillämpas för de enskilda huvudmännen, bland annat eftersom modellerna kräver författningsändringar.

När det gäller de övriga skolorna och fritidshemmet bör nationella resursfördelningsmodeller för de enskilda huvudmännen utredas vidare.

## **Ett statligt ansvar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen har flera fördelar**

Som utredningen slår fast i föregående avsnitt finns det skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen. Ett sätt som det kan ske på är att staten ansvarar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen. Vi menar att det finns flera fördelar med en sådan ordning.

För det första innebär en separation av resursfördelningen till enskilda huvudmän från den kommunala skolfinansieringen att både kommuners och enskilda huvudmäns administrativa börda kan minska väsentligt. Kommuners arbete med att besluta om bidrag till enskilda huvudmän i skolan är en administrativt betungande uppgift som ofta leder till överklaganden som kräver stora resurser från alla parter. En förklaring till det är att de kommunala bidragsbesluten ser olika ut och är framräknade på skilda sätt. Med en nationell resursfördelningsmodell kommer ersättningen till de enskilda huvudmännen i stället att genereras genom en transparent och på förhand känd modell som är densamma för alla enskilda huvudmän, oavsett var i landet de verkar. Det borde, enligt vår uppfattning, kunna leda till att enskilda huvudmän får en ökad förutsägbarhet i sin ersättning och bättre planeringsförutsättningar, samtidigt som utrymmet för tvister om ersättningens storlek minskar.

En annan fördel med att staten ansvarar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen är att det kan underlätta kommunernas arbete med att fördela resurser till den egna skolverksamheten. Som vi pekar på i kapitel 6 har ett grundbeloppsliknande förfarande även kommit att bli dominerande för resursfördelningen till de kommunala skolorna, trots att det finns flera nackdelar med det, exempelvis att grundbeloppet inte beaktar skolors mix av fasta och rörliga kostnader. I Riksrevisionens granskning av den så kallade skolpengen framgår att 83 procent av kommunerna använde en skolpengsmodell för finansieringen av sina grundskolor. En anledning till det är sannolikt att en sådan resursfördelningsmodell gör det enklare för kommunerna när de ska ersätta de enskilda huvudmännen utifrån samma grunder som kommunerna tillämpar vid fördelning till de egna skolorna. Om staten tar över ansvaret för att fördela resurser till de enskilda huvudmännen finns inte det behovet på samma sätt längre för kommunerna. I sin tur kan det öppna för mer holistiska bedömningar av

resursfördelningen till de kommunala skolorna, utifrån både skolverksamhetens specifika kostnadsmix och olika elevers behov av stöd.

Ännu en fördel med att staten ansvarar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen är att det innebär att man kan undvika den omotiverade fördyring av skolverksamheten som följer av att grundbeloppet per elev till de enskilda huvudmännen stiger när elevantalet i de kommunala skolorna sjunker (se avsnitt 17.3.2). Med ett statligt ansvar för resursfördelningen till enskilda huvudmän bryts kopplingen mellan den kommunala snittkostnaden per elev och resursfördelningen till enskilda huvudmän. I stället blir de enskilda huvudmännen ersatta i enlighet med en nationell resursfördelningsmodell. Detta innebär inte att den kommunala skolan kommer att vara kostnadsmässigt opåverkad av elevtapp till enskilda huvudmän. Med ungefär samma kostnader men färre elever kommer kostnaden per elev att stiga i den kommunala skolan. Däremot kommer man bort från den kostnadsdrivande bieffekten att detta också leder till en höjning av ersättningen per elev till de enskilda huvudmännen, så som är fallet i dag.

### **Ett statligt ansvar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen medför även vissa risker**

Det finns också risker med att staten ansvarar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen. Den mest uppenbara risken är att det kan leda till skillnader i resurser mellan kommunala och fristående skolor i samma kommun. Allt annat lika kan ersättningen bli lägre eller högre till de fristående skolorna beroende på hur den kommunala resursfördelningen till skolor i den egna regionen förhåller sig till den statliga resursfördelningen till enskilda huvudmän. Detta skulle kunna anses problematiskt från ett hemkommunsperspektiv utifrån en strävan att säkerställa lika förutsättningar för de folkbokförda elever som går i kommunala respektive fristående skolor. Det bör dock sägas att detta förhållande delvis även gäller i dag med tanke på att många enskilda huvudmän samlar elever från flera olika kommuner och därmed får olika ersättning för elever som deltar i samma utbildning.

En annan risk med ett statligt ansvar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen är att det kan utsätta finansieringen av fristående skolor för politisk ryckighet beroende på den vid tillfället sittande regeringens position i friskolefrågan. Frågan om fristående skolor har varit omtvistad i decennier och det råder tydliga skillnader

i synen på dessa frågor mellan olika partier. Beroende på hur den vid tillfället sittande regeringen ser på frågan kan enskilda huvudmän gynnas eller missgynnas jämfört med de kommunala huvudmännen. Detta vore problematiskt utifrån att det så långt som möjligt bör råda stabila ekonomiska förutsättningar för skolverksamheten, oavsett om den bedrivs i kommunal eller enskild regi.

Slutligen tål det att upprepas att ett statligt ansvar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen kan leda till stora ekonomiska effekter i förändringsögonblicket. Som vi har visat i simuleringarna av de nationella resursfördelningsmodellerna i kapitel 13 är effekten på de enskilda huvudmännens resurser generellt positiv av ett statligt ansvar för resursfördelningen. Men inom gruppen enskilda huvudmän finns det skillnader. Till exempel skulle enskilda huvudmän i storstäderna få mindre resurser med vår modell för grundskola och förskoleklass. Dessa effekter kan vara svårhanterliga för enskilda huvudmän i det korta perspektivet.

### **Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän genom nationella resursfördelningsmodeller**

Utifrån de för- och nackdelar som har beskrivits ovan är utredningens samlade bedömning att staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän. För grundskolan och förskoleklassen samt för gymnasieskolan bör det ske genom att staten tillämpar de nationella resursfördelningsmodeller som beskrivs i kapitel 13 för ett fullgånget förstatligande och som schematiskt består av följande delar:

- grundersättning
- strukturtillägg
- ansvarstillägg
- individtillägg.

I kapitel 13 redogör vi i detalj för utformningen av dessa delar samt för resultat från simuleringar av modellerna för de enskilda huvudmännen per lägeskommun, kommungrupp och län.



*En nationell resursfördelningsmodell för enskilda huvudmän  
får ekonomiska konsekvenser även för kommunsektorn*

Om staten ska ta över ansvaret från kommunerna för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen påverkar det i flera avseenden kommunernas skolverksamhet. För det första måste staten kompensera sig från kommunerna för sitt utökade ansvar i relation till de enskilda huvudmännen i enlighet med finansieringsprincipen. Nivån på denna kompensation kan vara olika hög beroende på om staten ska finansiera de enskilda huvudmännens skolverksamhet eller om staten bara ska besluta om ersättningens storlek. I avsnitt 17.3.4 utvecklas detta närmare.

Oavsett hur man landar i den frågan kommer det, som ett minimum, att krävas vissa ekonomiska justeringar mellan staten och kommunerna för att staten ska kunna ta sitt utökade ansvar i relation till de enskilda huvudmännen när det gäller att handlägga och fatta beslut om ersättning. Utredningen uppskattar att dessa uppgifter kostade kommunsektorn knappt 140 miljoner kronor<sup>18</sup> under 2020 för grundskola och förskoleklass samt gymnasieskola.

*Det finns behov av vidare utredning*

I enlighet med hur utredningen resonerar i kapitel 13 finns det delar i de nationella resursfördelningsmodellerna för grundskolan och förskoleklassen samt för gymnasieskolan som bör utredas innan de kan tillämpas på de enskilda huvudmännen. Inte minst handlar det om att modellerna skulle kräva författningsändringar innan de kan börja tillämpas. Men det finns också andra delar som bör belysas mer noggrant. Till exempel är individtilläggs storlek förknippad med stor osäkerhet och bör ses över mer i detalj.

När det gäller de övriga skolformerna, samt fritidshemmet, konstaterar utredningen i kapitel 13 att det kan finnas skäl att tillämpa andra ersättningsgrunder för dessa på grund av verksamhetsmässiga skillnader. Till exempel beskriver vi att det kan finnas skäl för en mer differentierad grundersättning i grundsärskolan och gymnasiesär-

<sup>18</sup> Beräkningarna baseras på de kostnadsuppskattningar som ligger till grund för alternativet med ett fullgånget förstatligande. Här är kostnaden för driftersättningsansvaret dock justerad utifrån de enskilda huvudmännens andel av det totala antalet huvudmän i grund- respektive gymnasieskolan. Kostnaden för tilläggsbeloppsansvaret är beräknad på de enskilda huvudmännens andel av det totala antalet elever i grund- och gymnasieskola.

skolan med utgångspunkt i graden av intellektuell, psykisk eller fysisk funktionsnedsättning för de elever som går där. Det här är även giltigt i detta alternativ. Vi bedömer därmed att nationella resursfördelningsmodeller för enskilda huvudmän inom de övriga skolformerna, samt inom fritidshemmet, bör utredas vidare.

#### 17.3.4 Hur tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen ska gå till bör utredas vidare

**Utredningens bedömning:** Hur tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen ska gå till bör utredas vidare. Följande tre vägar bör särskilt analyseras:

- Kommunerna bör ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän enligt den statligt beslutade resursfördelningen.
- Staten bör ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän enligt den statligt beslutade resursfördelningen och finansiera detta genom en skatteväxling.
- Staten bör ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän enligt den statligt beslutade resursfördelningen och finansiera detta genom årliga avdrag i det kommunalekonomiska utjämnningssystemet.

Om staten ska ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän bör en utgångspunkt vara att kommuners bidrag till finansieringen av detta bör stå i proportion till hur många folkbokförda elever man har i fristående skolor.

#### Kostnaderna för staten beror på om den systemansvariga myndigheten också behöver förfoga över resurserna till de enskilda skolhuvudmännen

Ett statligt ansvar för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen kan enligt utredningen genomföras på två sätt:

- *antingen* har den systemansvariga myndigheten ansvar för att både beräkna resursfördelningen och tilldela resurser

- *eller* så har den systemansvariga myndigheten bara ansvar för att beräkna resursfördelningen, medan ansvaret för att tilldela resurser ligger kvar på elevernas hemkommuner.

Från ett ekonomiskt perspektiv är skillnaden att det första scenariot förutsätter att staten på något sätt tar över de resurser som kommunerna i dag betalar ut till enskilda huvudmän, medan någon sådan överföring av resurser inte behöver ske i det andra scenariot.

Under 2020 uppgick de kommunala ersättningarna till enskilda huvudmän i grundskola och förskoleklass samt i gymnasieskola enligt SCB till 29,7 miljarder kronor.<sup>19</sup> I vår simulering av resursfördelningsmodellerna för dessa skolformer vid ett fullgånget förstatligande tilldelas de enskilda huvudmännen till och med något större resurser än så. Det är med andra ord omfattande resurser som skulle behöva föras över till staten från kommunsektorn om den systemansvariga myndigheten ska ha ansvar för att tilldela resurser till de enskilda huvudmännen.

Samtidigt kan det finnas fördelar som väger upp de svårigheter som finns med transfereringar av det här slaget mellan staten och kommunerna. En sådan kan vara att det blir mer av ett sammanhållet system om staten både är den aktör som fastställer resursfördelningen och den som tilldelar resurser till enskilda huvudmän. Det finns en grundläggande logik i att den aktör som beslutar om något också är den som tar kostnaden för beslutet. Annars finns en risk att den som fattar beslutet inte beaktar de fulla konsekvenserna av det. Dessutom ansvarar staten redan i dag för tillståndsgivningen till enskilda huvudmän. Ett statligt ansvar för att tilldela resurser till dessa skulle därmed leda till en symmetri i ansvar mellan den aktör som fattar beslut om tillstånd till enskilda huvudmän och den aktör som finansierar deras verksamhet.

### **Årliga avdrag i det kommunalekonomiska utjämningsystemet skulle kunna vara ett sätt att finansiera statens tillkommande ansvar för de enskilda huvudmännen**

Om regeringen anser att det finns tillräckliga skäl för att staten även bör ha ansvar för att tilldela resurser till enskilda huvudmän skulle ett alternativ till en omfattande skatteväxling kunna vara att statens

---

<sup>19</sup> SCB (2022): *Intäkter för fristående skolenheter 2020*.

ansvar för detta finansieras genom årliga avdrag i det kommunal-ekonomiska utjämnningssystemet.

Ett sådant system skulle exempelvis kunna operationaliseras genom att varje kommun får ett avdrag från sitt totala utfall i utjämnningen motsvarande den genomsnittliga ersättningen per elev i enskild regi i riket multiplicerad med antalet folkbokförda elever hos enskilda huvudmän i kommunen. Summan av dessa avdrag för alla kommuner utgör sedan den totala tilldelningen till de enskilda huvudmännen som grupp. Därefter fördelas resurserna till varje enskild huvudman utifrån de nationella resursfördelningsmodeller som beskrivs utförligt i kapitel 13.

En fördel med en sådan finansieringslösning är att den beaktar att antalet elever hos enskilda huvudmän varierar över tid. Lösningen är på det sättet mer dynamisk än en regelrätt skatteväxling som endast görs vid ett tillfälle (se kapitel 13).

### **Hur tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen ska gå till bör utredas vidare**

Hur tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen ska gå till bör, enligt utredningens bedömning, utredas vidare. Vi vill särskilt peka på tre möjliga vägar som bör analyseras:

- Kommunerna bör ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän enligt den statligt beslutade resursfördelningen.
- Staten bör ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän enligt den statligt beslutade resursfördelningen och finansiera detta genom en skatteväxling.
- Staten bör ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän enligt den statligt beslutade resursfördelningen och finansiera detta genom årliga avdrag i det kommunalekonomiska utjämnningssystemet.

Om staten ska ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän bör en utgångspunkt vara att kommuners bidrag till finansieringen av detta bör stå i proportion till hur många folkbokförda elever man har i fristående skolor.

### 17.3.5 Staten bör stärka sitt finansieringsansvar för de kommunala huvudmännen

**Utredningens bedömning:** Staten bör förstärka sitt finansieringsansvar även för de kommunala huvudmännen i ett skolsystem med stärkt statligt ansvar, men utan statligt huvudmannaskap. I förhållande till kommunerna kan det ske på ett antal olika sätt, till exempel genom att staten

- tillämpar samma resursfördelningsmodeller som vid ett fullgånget förstatligande
- anger bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser
- inrättar ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna
- förstärker likvärdighetsbidraget och breddar det till att omfatta fler skolformer.

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

### Det finns behov av en stärkt statlig finansiering även i relation till den kommunala skolan

Utredningen anser att det finns behov av en stärkt statlig finansiering även i relation till den kommunala skolan. De systemsvagheter som redovisas i avsnitt 17.3.1 är av sådan karaktär att man inte kommer till rätta med dem bara genom att staten förstärker sitt ansvar för att fördela resurser till de enskilda huvudmännen. Det krävs, enligt vår uppfattning, även riktade insatser direkt mot den kommunala skolan.

Som framgår i kapitel 13 är spridningen i resurs per elev mellan olika kommuner omfattande. Den förefaller inte heller vara särskilt systematisk. I de regressionsanalyser som vi har gjort exempelvis för grundskolan är förklaringsgraden ( $R^2$ ) för ett flertal strukturella variabler, vilka borde ha en stor påverkan på kostnaden per elev, endast 52 procent. Det betyder att omkring hälften av variationen i kostnad per elev mellan kommunala huvudmän inte går att förklara med dessa variabler. I stället finns det andra skäl till att kostnaden per elev varierar mellan kommuner. Här är skillnader i ambition och

effektivitet viktiga förklaringar. Men det finns också andra faktorer. Till exempel påverkar ålder på lokalbeståndet i hög grad skolans kostnader, men också vilka redovisningsprinciper som tillämpas.

Från ett likvärdighetsperspektiv framstår det som problematiskt att det råder så stora, osystematiska skillnader i kostnad per elev mellan olika kommuner. Men det är också ett problem ur ett effektivitetsperspektiv eftersom forskning under de senaste åren har kunnat slå fast att resurser har avtagande avkastning på skolresultaten och att de positiva effekterna av att tillföra resurser är större för elever som på grund av hemförhållanden eller socioekonomi har relativt svaga förutsättningar.<sup>20</sup> Att omfördela resurser till skolor vars elever har svaga förutsättningar, eller till skolor där resurserna är knappa, kan därmed förväntas höja de genomsnittliga resultaten. Även mot den bakgrunden ter sig alltså bristen på systematik i fördelningen av olika kommuners resurssättning av skolan som problematisk.

I kapitel 13 beskriver vi också hur kostnadstrycket ser ut att öka i kommunsektorn de kommande åren, bland annat på grund av ett ökat antal äldre i relation till den arbetsföra befolkningen. Även OECD har i sin rapport som de tog fram för utredningens räkning i mars 2022 pekat på att kostnaderna i kommunerna ser ut att öka de kommande åren.<sup>21</sup> I sin tur riskerar detta att ställa kommunerna inför svåra prioriteringar, där det är tänkbart att skolan – som kommunernas största verksamhet – kan påverkas negativt ur ett resursperspektiv. Även det talar för att staten, för att värna skolan som nationellt intresse, behöver ta en större roll för att säkerställa den kommunala skolans finansiering i framtiden.

### **Flera varianter är tänkbara för en stärkt statlig styrning av skolans resurser i relation till de kommunala huvudmännen**

Som utredningen beskriver i avsnitt 17.3.1 finns det två huvudvägar för staten att stärka sitt ansvar över skolans resurser: finansiering och reglering. Dessa kan också kombineras på olika sätt. Utifrån dessa två huvudvägar skisserar vi nedan fyra möjliga varianter för ett ökat statligt ansvar för den kommunala skolans resurser. Redan här bör

---

<sup>20</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

<sup>21</sup> OECD (2022): *Policy Dialogues in Focus for Sweden. International insights for school funding reform*. No. 52.

sägas att det handlar om skisser som behöver utredas, om beslutsfattarna väljer att gå vidare med någon av varianterna.

*Staten tillämpar samma resursfördelningsmodeller som vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap*

Den första möjliga varianten är att staten tillämpar samma resursfördelningsmodeller som vid ett fullgånget förstatligande i relation till de kommunala huvudmännen. Skillnaden jämfört med det fullgångna förstatligandet är att det är kommunerna, inte den statliga huvudmannen, som blir mottagare av resurser för den offentliga skolverksamheten. Givet att utredningen i avsnitt 17.3.3 gör bedömningen att staten bör ansvara för resursfördelningen till de enskilda huvudmännen ligger denna variant sammanlagt mycket nära det fullgångna förstatligandet.

Varianten innebär en omfattande statlig styrning av de ekonomiska resurserna till skolan. I likhet med det fullgångna förstatligandet får varje kommun en tilldelning av resurser som ska täcka de förväntade kostnaderna för hela skolverksamheten. Tilldelningen är beräknad utifrån de modeller som har utvecklats i kapitel 13 och speglar att olika kommuner har olika behov av resurser bland annat utifrån vilket förväntat behov av stödinsatser som finns i elevunderlaget och hur produktionsförutsättningarna, exempelvis löneläget, ser ut för skolverksamheten i kommunen. Vidare förutsätter varianten att staten tar över merparten av de resurser som kommunerna i dag använder i skolverksamheten. I enlighet med utredningens bedömning i kapitel 13 krävs därmed att en skatteväxling genomförs mellan stat och kommun.

I det fullgångna förstatligandet blir resursfördelningsmodellens utfall strikt bindande för den statliga huvudmannen. I ett system med oförändrat kommunalt huvudmannaskap är det dock, enligt vår uppfattning, orimligt att frånta kommunerna allt inflytande över skolverksamhetens finansiering. En kommun som vill skjuta till ytterligare resurser till skolan, utöver den tilldelning som genereras enligt den nationella resursfördelningsmodellen, bör därmed kunna göra det i den här varianten. Däremot bör inte kommuner kunna använda de statligt fördelade resurserna till andra verksamheter än just skolan. Varianten kräver därmed att kommunerna, som i dag, redovisar sina kostnader för skolverksamheten till den systemansvariga myndigheten.

Utredningen har övervägt om kommunerna även ska kunna omfördela de resurser som de får genom modellen till andra kommunala

verksamhetsområden. Detta skulle kunna vara motiverat om den nationella modellen av olika skäl överskattar behovet av resurser till skolan i vissa kommuner. Exempelvis behöver en kommun som i hög grad skrivit av sina lokaler inte avsätta lika stora resurser som en kommun som har fler nybyggda lokaler och därmed stora årliga avskrivningar som belastar verksamheten. Men en sådan ventil öppnar också upp för stora negativa avvikelser i förhållande till de av staten beslutade resurserna som *inte* är verksamhetsmässigt motiverade. Det kan till exempel handla om kommuner som vill spara på skolan för att frigöra resurser på andra områden, som anses mer angelägna i kommunen. Då finns risken att målet om likvärdighet inte skulle uppnås trots en omfattande reform, och att effekterna av reformen på kommunnivå skulle bli små jämfört med i dag, eftersom kommunerna alltjämt skulle ha full rådighet över den faktiska tilldelningen av resurser. Av dessa skäl har vi landat i att kommunerna inte bör kunna använda de statligt fördelade resurserna till annat än skolan.

I det här sammanhanget är en relevant fråga hur den systemansvariga myndigheten bör hantera kommuner som gör överskott inom ramen för den statliga resursfördelningen. Bör myndigheten då, vilket inte är ovanligt när det gäller statsbidrag, återkräva kvarvarande medel? Frågeställningen är principiellt intressant också för de enskilda huvudmännen. Ett krav på fullt utnyttjande av resurserna riskerar dock att föra med sig andra problem, till exempel incitament att ta på sig verksamhetsmässigt tveksamma utgifter under slutet av året för att resurserna ska gå åt.<sup>22</sup> Det väcker i sin tur frågor om det bör finnas möjlighet till någon form av anslagssparande. Om regeringen vill gå vidare med den här varianten bör dessa frågor utredas vidare.

### *Staten anger bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser*

Den andra möjliga varianten är att staten anger bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser på kommunnivå. Det är en idé som bland annat lyftes fram av 2015 års skolkommision som ett möjligt sätt att komma till rätta med de systemsvagheter i skolans finansiering som kommissionen identifierade.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Liebman, Jeffrey B. & Mahoney, Neale (2017): *Do expiring budgets lead to wasteful year-end spending? Evidence from federal procurement*. American Economic Review, 107(11), 3510-49.

<sup>23</sup> SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.



Beroende på hur långt regeringen vill gå i den ekonomiska styrningen av den kommunala skolan kan miniminivåerna sättas olika högt. Skolkommissionens förslag byggde på att staten skulle fastställa miniminivåer för huvudmännens resurstilldelning till undervisning och elevhälsa. Men i det mest långtgående scenariot kan miniminivån sättas utifrån den totala tilldelning som kommunerna skulle ha fått i enlighet med de nationella resursfördelningsmodeller som ligger till grund för den första varianten. Då uppnår konstruktionen i princip samma resultat som i varianten ovan, men med skillnaden att det inte förutsätter att staten förfogar över resurserna till den kommunala skolan.

Från ett statligt perspektiv innebär den här varianten en mindre omfattande roll för staten än den första varianten, eftersom ansvaret för tilldelning av resurser till skolverksamheten ligger kvar på kommunerna. Från ett kommunalt perspektiv är dock den statliga styrningen att betrakta som lika stark.

Liksom i den första varianten finns också möjlighet i den här varianten för kommuner att skjuta till resurser till skolan. Däremot ska det av naturliga skäl inte vara möjligt att ha en lägre tilldelning av resurser än den statligt angivna miniminivån. Även här krävs därmed att kommunerna redovisar sina kostnader för skolverksamheten till den systemansvariga myndigheten.

### *Staten inrättar ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna*

Den tredje möjliga varianten är att staten inrättar ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna i den kommunala skolan. Undervisningen är kärnan i skolverksamheten och det går att argumentera för att det är där som staten har sitt främsta berättigade intresse av att jämna ut förutsättningarna mellan olika kommuner.

Även i den här varianten bör sektorsbidraget räknas fram utifrån de resursfördelningsmodeller som ligger till grund för den första varianten. Skillnaden är att det uppstår en nivåjustering nedåt jämfört med den första varianten för att spegla att undervisningen bara utgör en del av de totala kostnaderna för skolan.

Ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna och eventuellt också andra kostnadsposter har även föreslagits av Likvärdighetsutredningen.<sup>24</sup> Utifrån vår analys ligger den variant som vi skisserar här mycket nära

---

<sup>24</sup> SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

det sektorsbidrag som Likvärdighetsutredningen bedömde bör införas, även om sektorsbidraget i den här varianten är tänkt att begränsa sig till undervisningskostnaden och endast till kommunala huvudmän.

Från ett styrningsperspektiv utgör ett sektorsbidrag för undervisningskostnaden en mindre långtgående ekonomisk styrning av den kommunala skolan jämfört med den första varianten, men den uppfyller ändå det huvudsakliga syftet med ett stärkt statligt ansvar för skolans resurser. Även här bör kommunerna kunna skjuta till ytterligare resurser till undervisningen, dock inte mindre. Liksom i tidigare varianter krävs att kommunerna redovisar sina kostnader till den systemansvariga myndigheten.

Det finns vissa svårigheter i att beräkna hur stor omfattningen av sektorsbidraget bör vara. Det gäller i synnerhet i gymnasieskolan, där undervisningskostnadens andel av de totala kostnaderna kan skilja sig påtagligt mellan olika program och inriktningar. I dag finns ingen publicerad statistik över detta, men det är rimligt att tänka sig att undervisningskostnaden som andel av de totala kostnaderna är lägre i material- och lokalintensiva program som till exempel fordons- och transportprogrammet jämfört med exempelvis samhällsvetenskapsprogrammet. I en skarp tillämpning skulle därmed sektorsbidraget i gymnasieskolan behöva räknas fram på olika sätt för olika program. Men om man ändå utgår från den genomsnittliga undervisningskostnaden i gymnasieskolan under 2020 skulle ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna i den skolformen till de kommunala skolorna ha uppgått till cirka 17,3 miljarder kronor. Motsvarande belopp för grundskolan var 61,4 miljarder kronor under samma år.<sup>25</sup> I likhet med den första varianten krävs alltså att staten tar över en betydande del av de resurser som kommunerna i dag använder i skolverksamheten. Därmed krävs också, i enlighet med utredningens bedömning i kapitel 13, att en skatteväxling genomförs mellan stat och kommun.

*Staten förstärker likvärdighetsbidraget och breddar det till att omfatta fler skolformer*

En sista variant för ett ökat statligt ansvar för den kommunala skolans resurser är att staten förstärker det nuvarande statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling, det så kallade likvärdighets-

<sup>25</sup> Skolverket: Grundskolan – Kostnader – Riksnivå: Tabell 2 A: Huvudmannens kostnader. Skolverket: Gymnasieskolan – Kostnader – Riksnivå: Tabell 2 A: Huvudmannens kostnader.

bidraget, så att det omfattar de nivåer som enligt utredningen borde krävas för att säkra en kompensatorisk resursfördelning på kommun-nivå och som motsvarar de överväganden som finns i resursfördelningen till enskilda huvudmän. Bidraget bör även breddas så att det inkluderar de skolformer som i övrigt omfattas av våra direktiv. En sådan förändring skulle vidare kunna genomföras i flera steg, för att minimera svårartade genomförandeeffekter.

Varianten innebär att staten stärker sitt ansvar för att kompensera för socioekonomiska skillnader i resursbehov mellan olika kommuner. Detta skulle vara viktigt eftersom det i dag, enligt vår uppfattning, saknas en tillräckligt stark mekanism för att omfördela resurser mellan olika kommuner. Kommuner har bara ett ansvar för att säkerställa en kompensatorisk resursfördelning *inom* den egna kommunen. De kan därmed inte hållas ansvariga för att resursfördelningen *mellan* kommuner inte är tillräckligt kompensatorisk. Vidare saknas i kostnadsutjämningsens delmodell för grundskola och förskoleklass en komponent som utjämnar för strukturellt betingade skillnader i kostnader utifrån kommunernas socioekonomiska sammansättning av elever. Den enda mekanism som finns i dagsläget är likvärdighetsbidraget som omfattar grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Men denna mekanism är, i sin nuvarande utformning, inte tillräckligt stark för att säkerställa en kompensatorisk resursfördelning på den nivå som vi förordar i ett skolsystem med ett starkt statligt ansvar.

Eftersom utredningen inte har utvecklat nationella resursfördelningsmodeller för alla skolformer som omfattas av direktivet är det svårt att ange en exakt siffra på hur stor förstärkningen av likvärdighetsbidraget skulle behöva vara i den här varianten. Men utifrån resursfördelningsmodellerna för grundskola och förskoleklass samt för gymnasieskola skulle den socioekonomiska compensationen till de kommunala huvudmännen (inklusive kommunalförbund) i dessa skolformer ha uppgått till 12,0 respektive 1,5 miljarder kronor under 2020. Under samma år var den verkliga storleken på likvärdighetsbidraget till de kommunala huvudmännen cirka 4,4 miljarder kronor. Det är alltså en betydande utbyggnad av likvärdighetsbidraget som skulle krävas i den här varianten. Regeringen har dock i budgetpropositionen för 2022 föreslagit en utbyggnad av likvärdighetsbidraget till en nivå om cirka 8,7 miljarder kronor under 2024, vilket minskar avståndet något.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Prop. 2021/22:1 *Utgiftsområde 16*.

Vid sidan av det förstärka likvärdighetsbidraget bör staten i den här varianten även ta fram *rekommenderade* miniminivåer för den totala tilldelningen av resurser till skolan per kommun, som även bör publiceras offentligt. De rekommenderade miniminivåerna bör även redovisas på skolenhetsnivå. Detta för att stödja kommunernas egna budgetbeslut för skolverksamheten och stärka möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande från kommunmedborgarna. Däremot bör den rekommenderade miniminivån av förklarliga skäl inte utgöra samma strikta bindning som varianten med reglerade miniminivåer, utan här handlar det om en mjukare styrning i syfte att normera resurstilldelningen. Detta är ett förslag som, med liknande inriktning, även har framförts av OECD.<sup>27</sup>

Eftersom den totala ekonomiska omfattningen av statens utökade ansvar i den här varianten ändå är relativt begränsad i jämförelse med de andra varianterna, med undantag för reglerade miniminivåer, så är det inte säkert att det skulle krävas en skatteväxling för att realisera varianten. Det är till exempel möjligt att finansieringen dels skulle kunna ske från andra riktade statsbidrag till skolan (se avsnitt 13.1.2 för utredningens analys av vilka statsbidrag som skulle kunna lämpa sig), dels genom kvittningar från utgiftsområde 25.

Som ett likvärdigt alternativ till den beskrivna varianten har vi övervägt att det i kostnadsutjämnningen bör införas socioekonomiska komponenter i delmodellerna som berör skolan och att staten sedan tillför resurserna för det utökade likvärdighetsbidraget via det generella statsbidraget. Det är en tekniskt jämförbar – kanske till och med smidigare – lösning, men med den principiella skillnaden att det då inte går att säkerställa att resurserna går till i skolverksamheten. Vi anser att även en sådan lösning kan övervägas av regeringen.

## Det finns för- och nackdelar i alla fyra varianter

Som framgår ovan är varianterna olika långtgående i sin styrning och olika omfattande i sin storlek. Alla har dock som gemensamt drag att de tydligt innebär att staten flyttar fram sin position när det kommer till den kommunala skolans finansiering. Nedan analyserar vi för- och nackdelar med de olika varianterna.

---

<sup>27</sup> OECD (2019): *OECD Economic Surveys. Sweden*.

*Statlig finansiering bidrar till en kraftig förstärkning av likvärdigheten men leder till stora omfördelningseffekter*

Den första varianten, som innebär att staten skulle finansiera den kommunala skolan enligt samma modell som vid ett fullgånget förstatligande, har den grundläggande fördelen att den skulle bidra till en resursfördelning på kommunnivå som tydligt skulle spegla kommunernas strukturella förutsättningar, både utifrån vilket förväntat stödbehov som finns i elevunderlaget och de lokala produktionsförutsättningarna. Därmed skulle varianten, av allt att döma, bidra till en kraftig förstärkning av likvärdigheten i skolsystemet, eftersom resursfördelningen skulle spegla samma grundläggande överväganden i alla delar av landet.

I ett system med oförändrat kommunalt huvudmannaskapet är det dock, som utredningen har beskrivit ovan, orimligt att tänka sig att kommunerna inte skulle ha möjlighet att skjuta till extra resurser ovanpå den statliga tilldelningen. I vilken utsträckning detta skulle ske i praktiken är en svår fråga att besvara. Men givet att möjligheten finns, och att förutsättningarna mellan olika kommuner skiljer sig i fråga om att kunna skjuta till resurser, finns risken att den initiala likvärdighet som åstadkoms vid tillämpningen av den nationella resursfördelningsmodellen långsamt skulle urholkas. Det skulle exempelvis kunna vara fallet om kommuner med god finansieringsförmåga och ett socioekonomiskt starkt elevunderlag systematiskt skulle skjuta till mer resurser till skolan ovanpå den statliga tilldelningen. Effekten på likvärdigheten blir därmed inte lika stor som vid ett fullgånget förstatligande i den här varianten. Om regeringen bestämmer sig för att gå vidare med denna variant är detta något som bör följas noggrant.

En annan fördel med denna variant är att den skapar en symmetri i ansvar genom att den aktör som fattar beslut om skolverksamhetens uppdrag, mål och innehåll också står för den huvudsakliga finansieringen av verksamheten. Eftersom staten även bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän (se avsnitt 17.3.3) blir denna effekt tydlig i den här varianten. I sin tur borgar det för mer holistiska bedömningar kring skolans uppdrag och resurser. Tillämpningen av en nationell resursfördelningsmodell för alla huvudmän kan också, enligt utredningens uppfattning, leda till en ökad transparens i fråga om hur resurser fördelas i skolan och minska risken för att stora, omoti-

verade skillnader i resurserna till kommunala och fristående skolor uppkommer över tid.

Nackdelen med varianten är att den utgör en förhållandevis stor inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Även om kommunerna alltså bör ha möjlighet att skjuta till resurser kommer grundfinansieringen av skolverksamheten att ligga på en annan aktör än den som har verksamhetsansvaret. Om den nationella resursfördelningsmodellen då skulle underskatta eller överskatta resursbehovet för den kommunala skolan i olika kommuner kan det leda till att samhällets resurser inte används på ett optimalt sätt. I varianten omöjliggörs också kostnadsbesparande effektiviseringar bortom en nedre gräns.

Utifrån vår genomgång i kapitel 13 är det tydligt att tillämpningen av nationella resursfördelningsmodeller leder till kraftiga omfördelningseffekter mellan olika kommuner. I synnerhet förefaller kommuner med en stor positiv nettokostnadsavvikelse i dag, varav många också har en glesare struktur, få en lägre resurstilldelning med vår modell. Detta kan betraktas som problematiskt eftersom kommuner med en stor positiv nettokostnadsavvikelse i många fall antingen har högre ambition för skolverksamheten eller är mindre effektiva i utförandet.<sup>28</sup> Då kan det uppfattas som att modellen straffar dessa kommuner. Här bör det dock sägas att dessa kommuner, liksom de gör i dag, kan välja att skjuta till mer resurser till skolan än vad de får genom modellen.

Stora förändringar i vilka resurser som skolverksamheten har till sitt förfogande är utmanande både för de kommuner som skulle påverkas positivt och de kommuner som skulle påverkas negativt av våra resursfördelningsmodeller. Därmed behövs tid för kommunerna att ställa om till det nya resursläget i den här varianten. Annars är risken uppenbar att verksamheten kommer att påverkas negativt i det korta perspektivet.

En sista nackdel med den här varianten är att den också kräver en omfattande skatteväxling, som är politiskt känslig samt ekonomiskt och juridiskt komplicerad. I kapitel 13 utvecklar vi våra bedömningar om behovet av en skatteväxling vid ett fullgånget förstatligande. Dessa är också giltiga i den här varianten.

---

<sup>28</sup> Det kan också finnas andra faktorer som förklarar stora nettokostnadsavvikelser. Till exempel kan det bero på lokalbeståndets ålder och vilka redovisningsprinciper som tillämpas. Därutöver går det inte att utesluta rena rapporteringsfel.

*Bindande miniminivåer uppnår i princip samma resultat som statlig finansiering, men utan att kräva en skatteväxling*

I sitt mest långtgående utförande är en reglering av miniminivåer för kommunernas resurstilldelning en jämförbar lösning, med motsvarande för- och nackdelar, som den föregående varianten. Den principiella skillnaden här är att staten inte behöver förfoga över resurserna till skolan. Av praktiska skäl är det en fördel att slippa genomföra en omfattande och komplicerad skatteväxling.

Ett problem som blir särskilt tydligt med bindande miniminivåer är att drivkraften för lokala kostnadsbesparande effektiviseringar reduceras. Lokalt är endast kvalitetshöjande effektiviseringar – det vill säga bättre verksamhet med samma resurser – förenliga med varianten. Både i den här varianten och den föregående kommer därmed ett tryck för kostnadsbesparingar i stället att behöva drivas primärt uppifrån, genom tilldelningen av resurser eller beräkningen av miniminivåer. För den kommun som vill kringgå miniminivåerna kan det dock göras relativt enkelt. Det kan till exempel ske genom att kommunen höjer hyran för skolans lokaler eller köper in skolmåltider från en kommunal kostenhet. På så sätt kan resurser slussas ut från skolan, utan att miniminivån underskrids. Detta förhållande gäller även i den föregående varianten.

En andra generell utmaning med miniminivåer, liksom med övriga varianter i alternativ 2, är svårigheten att hitta en resursfördelningsmodell som är tillräckligt väl anpassad till lokala förutsättningar på varje plats. I alternativ 1 har den statliga huvudmannen möjlighet att omfördela resurser mellan geografiska områden i de fall resursfördelningsmodellen inte ger ett adekvat utfall lokalt. Det är dock inte möjligt i alternativ 2. Problemet kan i varianten med bindande miniminivåer delvis hanteras genom möjligheten för kommunerna att toppa upp resurserna utöver miniminivån. Vidare ska inte den kommunala verksamhetens förmåga att anpassa sig till givna förutsättningar underskattas. Enskilda huvudmän behöver alltid anpassa sig till de ramar som kommunerna och huvudmännens ägare sätter för verksamheten. Det finns skäl att anta att också kommunal verksamhet kan göra det. Dock är det så att den ökade likvärdighet mellan skolverksamheterna i olika kommuner som en nationellt bestämd resursfördelning medför på sina håll kommer att innebära brister i anpassning till lokala behov, både uppåt och nedåt.

Jämfört med att finansiera skolverksamheten inom ramen för en nationell resursfördelningsmodell går det att argumentera för att bindande miniminivåer är *mer* inkräktande på den kommunala självstyrelsen. I den första varianten flyttas ju själva uppgiften att tilldela resurser till skolan från kommunerna till staten. Det är i strikt mening bara en förändring i uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Men inom ramen för den nya uppgiftsfördelningen har kommunerna kvar sin självstyrelse. I denna variant har kommunerna kvar uppgiften, men är bundna till en av staten beslutad miniminivå på tilldelningen. Det är, enligt utredningens uppfattning, en större inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

*Ett sektorsbidrag för undervisningskostnaden kan bidra till mer likvärdiga förutsättningar för skolans kärnverksamhet*

Ett sektorsbidrag för undervisningskostnaden kan ses som en nivåjustering av den nationella resursfördelningsmodellen i den första varianten, i syfte att endast spegla skillnader i behov av undervisningsresurser mellan olika kommuner. Därmed delar varianten i flera avseenden samma principiella för- och nackdelar med den första varianten.

En särskild fördel med den här varianten är dock att ett sektorsbidrag för undervisningskostnaden mer träffsäkert är inriktat på den del av skolverksamheten där staten har sitt främsta berättigade intresse av att vilja jämna ut förutsättningarna mellan olika kommuner. Det är undervisningen som lägger grunden för elevernas livschanser och för Sverige som kunskapsnation. Därmed är bristande likvärdighet och kvalitet i undervisningen särskilt bekymmersamt. Om staten kan säkerställa en mer ändamålsenlig resursfördelning till undervisningen på kommunnivå är mycket vunnet. Vidare finns inte lika stora naturliga variationer i kostnader för undervisning som för skolverksamheten i övrigt. Som vi har belyst tidigare kan kostnaden för skolan variera påtagligt mellan olika kommuner exempelvis på grund av lokalernas ålder och redovisningsprinciper. Men variationsskapande faktorer av samma ekonomiska betydelse finns inte när det gäller undervisningskostnaderna. Det talar för att ett sektorsbidrag för undervisningen skulle löpa mindre risk att under- eller överkompensera kommunerna i relation till deras verkliga behov.



Undervisningen i skolan sker dock inte i ett vakuum, utan är beroende av skolans andra verksamheter för att fungera. På det sättet kan variantens fördel också vara en nackdel. Om kommunerna fortsatt ska ansvara för till exempel elevhälsa och lärverktyg, som bägge utgör viktiga förutsättningar för undervisningen, finns risk att det statliga sektorsbidraget inte får den reella effekt på undervisningen som uppnås i den första varianten. Därmed kan det övervägas att vidga sektorsbidraget till att även omfatta andra kostnadsposter än undervisningskostnaden, men då blir skillnaden gentemot den första varianten mindre.

En annan väsentlig nackdel med varianten är att den befäster den sammanblandning av kommunala och statliga resurser i skolverksamheten som redan finns i dag, om än på tydligare grunder. Som utredningen visar i kapitel 6 har de statliga och kommunala resurserna till skolan varierat – och samvarierat – över tid. Även om ett sektorsbidrag för undervisningskostnaden inte bör kunna användas av kommunerna för att finansiera andra delar av utbildningen är det inte alltid självklart vilka kostnader som hör till undervisningen. Det kan leda till att kommuner anpassar sin egen resurssättning av skolan utifrån hur mycket resurser de får via det statliga sektorsbidraget för undervisningskostnaden.

När ansvaret för de ekonomiska förutsättningarna för skolverksamheten är delat mellan staten och kommunerna finns vidare ingen aktör som kan ta ett ekonomiskt helhetsansvar. Då uppstår risken att staten och kommunerna alltså kommer att skylla på varandra för brister i den ekonomiska resurssättningen av skolan. I sin tur kan det påverka medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande i fråga om skolans resurser negativt.

Eftersom undervisningskostnaden utgör en så stor andel av skolverksamhetens totala kostnad skulle ett sektorsbidrag av det här slaget kräva en skatteväxling mellan kommun och stat. Även om den skulle vara mindre omfattande än i den första varianten, så kommer den alltså att vara komplicerad att genomföra. Detta är också en nackdel med varianten.

En försvårande omständighet med varianten är att den, i likhet med den första varianten, skulle ge upphov till omfattande omfördelnings effekter vid förändringsögonblicket. Mönstret är detsamma som vid det fullgångna förstatligandet (se kapitel 13), men nivån på effekterna är något mindre eftersom undervisningen bara utgör en del av

skolans totala kostnad. Även om dessa effekter är motiverade på lång sikt, kan de vara påfrestande för skolverksamheten i det korta perspektivet. Ett sektorsbidrag av det här slaget bör därmed fasas in kontrollerat över tid.

*Ett förstärkt likvärdighetsbidrag har begränsade effekter men är enklare att realisera*

Den sista varianten med ett förstärkt likvärdighetsbidrag är minst långtgående i form av vilken ekonomisk styrning staten ålägger kommunernas skolverksamhet. Utifrån sin begränsade omfattning är det också den enklaste varianten att genomföra. Den kan också genomföras successivt, i flera steg över tid. Varianten kräver inte, enligt vår uppfattning, en politisk känslig och tekniskt komplicerad skatteväxling utan skulle kunna finansieras genom en kombination av omläggningar av befintliga statsbidrag och kvittningar från utgiftsområde 25, där statens bidrag till det kommunalekonomiska utjämningsystemet utgör den största delen. Samtidigt skulle varianten innebära stärkta förutsättningar för en kompensatorisk resursfördelning på kommunnivå.

I varianten ingår även att staten bör ta fram rekommenderade miniminivåer för den totala tilldelningen av resurser till skolan (inklusive fördelning per skolenhet) per kommun. På så sätt skulle kommunerna få ett externt framtaget beslutsunderlag som de kan använda i sitt budgetarbete. En fördel med det är att det kan ge kommunerna bättre förutsättningar att fatta beslut om skolans resurser som bidrar till nationell likvärdighet. Det kan också öka transparensen kring beslut om tilldelning och fördelning av resurser till skolan inom kommunen, vilket kan stärka möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande från kommunmedborgarna.

En annan fördel med varianten är att den är enklare att förena med den kommunala självstyrelsen. I varianten tar staten ansvar för att säkerställa förutsättningar för en mer kompensatorisk resursfördelning mellan kommuner, men vilken tilldelning och fördelning av resurser man har inom kommunen är alltjämt ett ansvar för kommunerna själva (även om staten i den här varianten skulle ange rekommenderade miniminivåer). Denna roll ligger relativt nära hur staten i dag opererar inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Nackdelen med varianten ligger främst i den begränsade omfattningen jämfört med de andra varianterna. I varianten lämnas alltså ett stort utrymme för kommunerna att besluta om tilldelningen av resurser till skolan. Det talar för att skillnaderna utifrån vilken ambition kommunerna har alltså kommer att vara stora. Beroende på hur mycket likvärdighetsbidraget skulle förstärkas kan det också leda till vissa omställningseffekter för de kommuner som, sammantaget, får mer eller mindre resurser.

Det finns vidare en risk att en större förstärkning av likvärdighetsbidraget, utan ändrad styrning jämfört med i dag, kan leda till ett kommunalt undandragande av de egna resurserna. Enligt utredningen ökar risken för detta när kostnadstrycket stiger i kommunerna, vilket det ser ut att göra de kommande åren.<sup>29</sup>

Liksom för varianten med ett sektorsbidrag för undervisningen är det också en nackdel att varianten fortsätter att innebära en otydlighet i hur resursättningen till skolan går till, med finansiering som kommer från både staten och kommunerna.

### **Alla varianter kan leda till skillnader i resurser mellan kommunala och fristående skolor**

Som utredningen pekar på i avsnitt 17.3.3 finns det risker med att separera finansieringen av de fristående och de kommunala skolorna. Över tid riskerar en sådan separation att leda till att det uppstår alltför stora skillnader i resurserna mellan kommunala och fristående skolor. Detta är något som, enligt vår uppfattning, vore negativt för elevernas rätt till en likvärdig utbildning och bör följas noga.

Om stora, omotiverade skillnader över tid skulle utvecklas mellan kommunala och fristående skolor bör det övervägas om också resurserna till den kommunala skolan bör styras hårdare från den systemansvariga myndigheten. Detta skulle exempelvis kunna ske genom att den nationella resursfördelningsmodellen skulle bli strikt bindande för kommuner, med inga (alternativt begränsade) möjligheter att avvika vare sig uppåt eller nedåt från statens syn på resursbehovet för skolverksamheten i kommunerna. Det skulle innebära att den resursfördelningsmodell som utredningen har beskrivit i kapitel 13 skulle bli gällande även för kommunerna i ett system med stärkt statligt

---

<sup>29</sup> Valfärdscommissionen (2021): *Valfärdscommissionens slutredovisning till regeringen*.

ansvar, men utan statligt huvudmannaskap. En sådan lösning skulle dock kräva ytterligare överväganden i förhållande till den kommunala självstyrelsen.

Det finns även andra och mjukare sätt för staten att försöka hindra att stora skillnader uppkommer mellan kommunala och enskilda huvudmän. Ett sätt är att anpassa de totala resurserna till de enskilda huvudmännen efter resurserna i den kommunala skolverksamheten. Detta skulle till exempel kunna åstadkommas om staten kompenenserade sig för sitt ansvar i relation till de enskilda huvudmännen genom årliga avdrag i det kommunalekonomiska utjämnningssystemet (se avsnitt 17.3.4). Då bygger man in en naturlig spärr mot att stora skillnader uppkommer över tid.

Det är också möjligt för staten att granska kommunernas resursfördelning till skolan inom ramen för tillsyn. I ett system med stärkt statligt ansvar, men utan statligt huvudmannaskap, ser vi det också som naturligt att den systemansvariga myndigheten inom ramen för kvalitetsdialogerna analyserar hur kommunernas resursfördelning förhåller sig till den nationella resursfördelningsmodellen. Stora avvikelser bör då bli föremål för diskussion och eventuellt kunna leda till vidare åtgärder enligt tillsynstrappan. Även detta kan föranleda behov av nya överväganden i relation till den kommunala självstyrelsen.

### Utredningen förordar inte någon specifik variant

I det ovanstående pekar utredningen på ett antal olika varianter för hur staten ska kunna stärka sitt finansieringsansvar för den kommunala skolan. Vår bedömning är att staten bör förstärka sitt finansieringsansvar för de kommunala huvudmännen. Däremot vill vi inte förorda någon specifik variant. Det bör enligt vår syn vara upp till regeringen att, utifrån detta beslutsunderlag, ta ställning till vilken av dessa varianter som är mest ändamålsenlig att gå vidare med i ett skolsystem med stärkt statligt ansvar, men utan statligt huvudmannaskap. Utifrån den variant som regeringen förordar bör den närmare utformningen utredas vidare.

Vi vill dock göra ett principiellt medskick i fråga om resursfördelningen i detta alternativ i relation till olika kommuners varierande effektivitet i skolverksamheten. En likvärdig resursfördelning kommer nämligen bara att leda till en för eleverna likvärdig verksamhet

om *effektiviteten* är likvärdig mellan olika kommuner. Samtidigt pekar mycket på att det finns stora skillnader i effektivitet mellan olika kommuner.<sup>30</sup>

Vi menar att det är sannolikt att kommuner som avviker från den genomsnittliga effektiviteten åtminstone delvis kompenserar för detta i dag genom att antingen tillföra mindre eller mer resurser till skolan. Om sådana effektivitetsskillnader kvarstår efter att en ny resursfördelning har införts, där utgångspunkten är en för riket genomsnittlig effektivitet, så kan resultatet bli stora skillnader i undervisnings kvalitet. Detta understryker behovet av statliga insatser för att utjämna skillnaderna i skolverksamhetens effektivitet mellan olika kommuner, i synnerhet om regeringen vill gå vidare med någon av varianterna som innebär en striktare ekonomisk styrning av den kommunala skolan.

### **17.3.6 Även i detta alternativ bör staten ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän**

**Utredningens bedömning:** Även i ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan, men utan att ta över huvudmannaskapet, bör den systemansvariga myndigheten ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän. Det innebär att systemet med tilläggsbelopp också bör omfatta kommunala huvudmän. Hur detta ska gå till bör utredas vidare.

### **Systemet med tilläggsbelopp gäller bara enskilda huvudmän – även om många kommuner tillämpar liknande förfarande**

Formellt sett gäller systemet med tilläggsbelopp bara enskilda huvudmän. Men som utredningen har visat i kapitel 6 är det vanligt att ett tilläggsbeloppsliknande förfarande för elever med omfattande behov av särskilt stöd även tillämpas i den kommunala skolan.

I ett system där staten, som vi har bedömt, bör ta över ansvaret för individtillägg i form av tilläggsbelopp för de enskilda huvudmännen (se avsnitt 17.3.3) innebär det att kommunerna fräntas uppgiften att ansvara för tilläggsbelopp. Detta riskerar enligt utredningens upp-

<sup>30</sup> Rådet för främjande av kommunala analyser (2022): *Effektivitet i kommuner 2022*.

fattning att få konsekvenser för förekomsten av tilläggsbelopp även i den kommunala skolan.

### **Vid ett fullgånget förstatligande är det den systemansvariga myndigheten som ansvarar för tilläggsbelopp**

I kapitel 13, som behandlar de ekonomiska resurserna till skolan vid ett fullgånget förstatligande, är det den systemansvariga myndigheten som ansvarar för beslut om och finansiering av tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd både hos den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen. Delvis är det en konsekvens av grundpremisen för ett fullgånget förstatligande, nämligen att kommunernas roll både som styraktörer och huvudmän för skolan upphör. Men det finns även andra skäl som talar för att det är klokt att samla ansvaret för tilläggsbelopp hos den systemansvariga myndigheten. Inte minst handlar det om att tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd, enligt gällande regelverk, ska vara individuellt bestämt och kräver en prövning i varje enskilt fall. Att samla ansvaret för dessa hos en aktör, snarare än 290, kan därmed på goda grunder antas leda till en större enhetlighet, transparens och rättssäkerhet i tillämpningen.

I samma kapitel gör vi även bedömningen att systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör ses över i särskild ordning. Det finns, enligt vår uppfattning, flera frågor som inte har med tillämpningen av regelverket att göra, utan med regelverket i sig, som bör belysas närmare. Det handlar bland annat om reglerna för tilläggsbelopp i relation till resursskolor, hur statistikinsamlingen och möjligheten till utvärdering kan förbättras och vilka möjligheter till överklagande av tilläggsbelopp som bör finnas för huvudmännen (se avsnitt 13.1.9).

### **Den systemansvariga myndigheten bör ansvara för tilläggsbelopp även i detta alternativ**

De argument som har framförts för att ansvaret för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör ligga på den systemansvariga skolmyndigheten är även giltiga i ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan, men utan att ta över huvudmannaskapet.

I detta alternativ är dock grundpremissen annorlunda, eftersom den systemansvariga myndigheten endast har det fulla resursfördelningsansvaret för de enskilda huvudmännen.

Även med beaktande av den skillnaden anser vi att det finns goda skäl för att den systemansvariga myndigheten bör ansvara för beslut om och finansiering av tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd även i förhållande till kommunala huvudmän. Sådana tilläggsbelopp kräver individuell prövning och det vore, enligt utredningens uppfattning, olyckligt om det utvecklades olika praxis för olika huvudmän i fråga om hur elever med omfattande behov av särskilt stöd ska få dessa tillgodosedda. I sak innebär det även att vi bedömer att systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör breddas till att också legalt omfatta de kommunala huvudmännen.

Det finns dock flera frågor med anledning av en sådan förändring som behöver utredas vidare. Det handlar till exempel om hur staten ska kompensera sig för sitt utökade åtagande att ansvara för tilläggsbelopp för alla huvudmän. En annan fråga som bör analyseras är om den systemansvariga myndigheten, i likhet med kommunerna i dag, bör kunna neka tilläggsbelopp med hänvisning till att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår.

Därmed är utredningens samlade bedömning i den här frågan att den systemansvariga myndigheten bör ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän. Det innebär att vi bedömer att systemet med tilläggsbelopp också bör omfatta kommunala huvudmän. Hur detta ska gå till bör dock utredas vidare.

## 17.4 Lärares och skolledares kompetens

### 17.4.1 Staten bör även i detta alternativ ta ett större ansvar än i dag för lärares och rektorers professionsutveckling

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet bör det fortsatt vara huvudmannens ansvar att se till att personalen får kompetensutveckling. För offentligt anställd personal samt personal som är anställd av en utbildningsanordnare som fullgör uppgifter

på entreprenad inom kommunal vuxenutbildning, bör detta ansvar vara kommunernas. För personalen i fristående skolor bör ansvaret vara de enskilda huvudmännens.

Liksom i alternativet med ett fullgånget förstatligande bör staten dock, inom ramen för sitt systemansvar för skolan, öka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Det ökade ansvarstagandet bör gälla alla lärare och rektorer, även de som arbetar vid fristående skolor.

Det aktuella förslaget om professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare innebär ett tydligt steg i riktning mot ett ökat ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Staten bör bygga vidare på professionsprogrammets ramverk. Den systemansvariga myndigheten bör därför få till uppgift att säkerställa att det finns ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet för lärares och rektorers professionsutveckling.

Statens ökade ansvarstagande bör fokusera på att säkra insatser för den kompetensutveckling som syftar till att öka lärares och rektorers yrkesskicklighet. Ansvaret för den kompetensutveckling som relaterar till verksamhetens behov bör ligga kvar hos huvudmannen. Staten kan bidra genom att fortsätta utveckla fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser, som är viktiga redskap för det systematiska kvalitetsarbetet.

Staten bör också verka för att öka lärar- och rektorsprofessionernas inflytande över och ansvar för sin professionsutveckling. Inflytandet bör gälla såväl för professionen som helhet som för individen. Om regeringen bedömer att individens inflytande och ansvar bör stärkas genom ändringar i skollagen bör en utredning tillsättas för att utreda det.

Vidare bör staten säkerställa lärares och rektorers möjligheter till finansiering av kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten. Regeringen bör därför fortsätta på den inslagna vägen med ett samlat statsbidrag för fortbildning, och på ett tydligt sätt knyta detta till professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling. Nivån på statsbidraget bör ses över löpande i relation till behoven.



Dessutom bör möjligheten till finansiering för lärares och rektorers långsiktiga, yrkesutvecklande kompetensutveckling som utgår från individen stärkas. Staten bör därför säkerställa lärares och rektorers möjligheter att ta del av insatser inom professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling med finansiering från omställningsstudiestödet:

- Alla insatser inom professionsprogrammet bör vara allmänt sökbara för de individuella lärare och rektorer som omfattas av professionsprogrammet, oavsett om de tas fram som uppdragsutbildning eller erbjuds i ett öppet utbud.
- Poänggivande kurser bör utformas så att de ger rätt till studiemedel enligt studiestödslagen. Det bör gälla både sådana insatser som föreslås ingå i professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling, och sådana insatser som föreslås vara meriterande inom professionsprogrammet.
- Rådet för professioner i skolväsendet bör ges möjlighet att bidra med kunskap om vilken utbildning och kompetensutveckling som kan stärka lärares och rektorers utveckling i yrket, antingen till Centrala studiestödsnämnden (CSN) eller till berörda omställningsorganisationer.
- Den systemansvariga myndigheten bör ansvara för att följa upp och utvärdera hur väl omställningsstudiestödet fungerar avseende fort- och vidareutbildning för skolans yrkesgrupper.

I alternativet med ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet bör det fortsatt vara huvudmannens ansvar att se till att personalen får kompetensutveckling. För offentligt anställd personal samt personal som är anställd av en utbildningsanordnare som fullgör uppgifter på entreprenad inom komvux, bör ansvaret vara kommunernas. För personalen i fristående skolor bör ansvaret vara de enskilda huvudmännens.

Som framgår av kapitel 14 bedömer utredningen att staten vid ett fullgånget förstatligande, inom ramen för sitt systemansvar, bör ta ett större ansvar än i dag för lärares och rektorers professionsutveckling.

I alternativet med ett förstärkt statligt ansvar där staten inte tar över huvudmannaskapet för skolan kommer kommunerna att kvarstå som huvudmän. Dagens situation med huvudmäns varierade förut-

sättningar och kapacitet kommer då i stor utsträckning att finnas kvar. Vi anser därför att staten, även i detta alternativ, bör ta ett större ansvar än i dag för lärares och rektorers professionsutveckling. Liksom vid ett fullgånget förstatligande bör staten bygga vidare på det aktuella förslaget om professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Utvecklade resonemang och argumentation finns i kapitel 14.

Utredningen anser att statens ökade ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling kan få ännu större betydelse i detta alternativ, än vid ett fullgånget förstatligande, eftersom det i skolsystemet fortsatt kommer att finnas ett stort antal styraktörer. Med ett nationellt ramverk för professionsutveckling bör fler lärare och rektorer få tillgång till kompetensutveckling som är relevant för yrkesutvecklingen, oavsett den egna huvudmannens kapacitet.

Även i övrigt överensstämmer våra bedömningar av vad ett större ansvar bör innebära med de bedömningar vi lämnar i kapitel 11–16 om ett fullgånget förstatligande.

#### **17.4.2 Staten bör även i detta alternativ stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling**

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet bör staten stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskaper och erfarenheter som lärare utvecklar i olika professionsutvecklande insatser bidrar till att utveckla undervisningen. Staten bör därmed främja lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling så att fler lärare än i dag får möjlighet att delta antingen i praktikinära forskning eller i annan systematisk utveckling av undervisningen.

Regeringen bör därför fortsätta stödja försöksverksamheten för praktikinära forskning (ULF) som nu förlängts till 2024 som en övergång till permanent verksamhet.

Högre krav bör också ställas på huvudmän att medverka i samverkan om forskning och utveckling samt verksamhetsförlagd utbildning (vfu). Detta bör gälla både kommunerna och de enskilda huvudmännen. Om kraven ska regleras som en skyldighet i skollagen bör det utredas.