

Statens ansvar för skolan

– ett besluts- och kunskapsunderlag

Volym 2

*Betänkande av Utredningen om
ökat statligt ansvar för skolan*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:53

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

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

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

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

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

ISSN 0375-250X

Innehåll

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

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

DEL 1 Inledning

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

1.1 Utredningens uppdrag.....	87
1.1.1 En sammanfattning av utredningens direktiv.....	87
1.1.2 Avgränsningar av uppdraget	89
1.2 Utredningens arbete	94
1.2.1 Sakkunniga samt experter och övriga skolmyndighetsrepresentanter	95
1.2.2 Företrädare för politiska partier	95
1.2.3 Referensgrupper	95
1.2.4 Andra externa kontakter.....	97
1.3 Betänkandets disposition.....	103
1.3.1 Betänkandets olika delar hänger ihop	104

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

2.1 Eleverna och undervisningen i centrum	105
2.2 Lärares och skolledares roll i skolsystemet	107
2.2.1 Förväntningarna är höga på skolan samt på lärare och skolledare	107
2.2.2 Lärares och rektorers uppdrag och roller har förändrats	108

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

DEL 2 Bakgrund och nuläge

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DEL 3 Slutsatser

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

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

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

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

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

13 Alternativ 1 – ekonomiska resurser till skolan 773

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DEL 7 Referenser och bilagor

Referenser.....	1293
------------------------	-------------

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

DEL 3

Slutsatser

10 Slutsatser och olika alternativ för att öka statens ansvar för skolan

I detta kapitel beskriver utredningen de slutsatser vi drar om dagens skolsystem. Slutsatserna leder fram till två alternativa vägar för skolsystemets utveckling, där staten tar ett större ansvar för skolan. Det första alternativet innebär ett fullgånget förstatligande där staten tar över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och kommunal vuxenutbildning (komvux). Det andra ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolsystemet men utan att ta över huvudmannaskapet.

Vi beskriver i detta kapitel kort de två alternativen. Därefter redogör vi utförligare för ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap i kapitel 11–16 och för ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet i kapitel 17.

I och med att det här betänkandet är ett beslutsunderlag lägger vi fram de två alternativen men det blir beslutsfattarnas uppgift att ta ställning till om de vill gå vidare med något av dem i sin helhet eller med delar från dem.

10.1 Utredningens slutsatser om nuvarande skolsystem

Av utredningens bakgrundsbeskrivningar framgår problem, brister och utmaningar i dagens skolsystem. Dessa handlar inte bara om effekter av kommunaliseringen utan om sammantagna effekter av flera skolreformer som skedde i början av 1990-talet och framåt. Reformerna, och den utveckling de medförde, har tillsammans lett till en otydlig styrning av skolan. Ibland har det saknats mer omfattande förarbeten inför reformer, något som kan innebära att konsekvenserna av förändringen inte blir tillräckligt belysta. Utfallen av de olika skolreformerna är också svårtolkade, och det är svårt att veta

exakt vad som berodde på kommunaliseringen och vad som kan förklaras av andra reformer.

I detta avsnitt beskriver vi de slutsatser vi drar utifrån den bild som vuxit fram i bakgrundstexterna.

10.1.1 Skolsystemet har alltför många styraktörer

Det svenska skolsystemet innehåller många styraktörer i dag, på nationell och lokal nivå. Styrningen från båda dessa nivåer riktar sig mot såväl de kommunala huvudmännen och skolorna som de enskilda huvudmännen och fristående skolorna.

Den statliga styrningen är omfattande och överlappande

På nationell nivå styr riksdag och regering skolsystemet. Dessutom finns flera skolmyndigheter som på uppdrag av riksdagen och regeringen på olika sätt agerar styraktörer.

Statens juridiska, ekonomiska och ideologiska styrning är omfattande och detaljerad men stödjer bara delvis huvudmännens arbete mot målen. En anledning till det är att styrningen inte är anpassad efter huvudmännens varierande förutsättningar. Det gäller såväl regelverket som de många riktade statsbidragen, som också bidrar till en omfattande administration.

Nuvarande myndighetsstruktur har sina förtjänster men också sina brister. Det kan vara fördelaktigt att skilja på olika uppgifter, till exempel på tillsyn och stöd, något som motiverar dagens myndighetsorganisation. Samtidigt är det en brist att styrningen från Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten delvis är överlappande. Det faktum att det finns flera skolmyndigheter innebär att huvudmännen behöver hålla kontakt med de olika myndigheterna, att det kan vara svårt att veta vart man ska vända sig och att huvudmännen kan få motstridiga budskap från myndigheterna. Att vissa uppgifter vilar på flera myndigheter medför också en otydlighet och risk för ineffektivitet.

Kommunerna är många och har varierande kapacitet att styra

På lokal nivå finns 290 kommuner som inte bara är huvudmän för skolan utan också har rollen som hemkommuner för de barn, unga och vuxna som bor i kommunen. Kommunernas uppgifter som är kopplade till rollen som hemkommuner handlar främst om resursfördelningsmodeller och beslut om bland annat tilläggsbelopp och placering i grundsärskola och gymnasiesärskola.¹ I flera kommuner är dessa uppgifter uppdelade på olika nämnder eller förvaltningar.

Kapaciteten att styra på den lokala nivån och att exempelvis fatta beslut om resursfördelning, tilläggsbelopp och placering i sarskola varierar. När det gäller hur många som arbetar med styrfrågor i kommunerna saknas heltäckande statistiska underlag. Men skillnaderna mellan olika kommuner är stora. När det gäller till exempel grundskola och förskoleklass är utredningens uppskattning att antalet tjänstepersoner som arbetar inom en kommun med de uppgifter som tillhör hemkommunsansvaret varierar mellan en knapp årsarbetskraft till nästan 250 årsarbetskrafter.

En slutsats som vi drar mot denna bakgrund är att det inte går att förvänta sig att alla lokala styraktörer har tillräcklig kapacitet för sitt uppdrag. Många av kommunerna styr inte sin resursfördelning på det sätt som riksdag och regering har bestämt. Bland annat fördelar inte alla kommuner resurser utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Men här finns också problem som kommunerna inte själva kan hantera eftersom de rör behov av att omfördela resurser mellan olika huvudmän. Även hanteringen av tilläggsbelopp är problematisk. Utöver resursfördelning visar Skolinspektionen på brister i kommunernas underlag för beslut om placering i grundsärskola eller gymnasiesärskola.

10.1.2 Alla huvudmän har inte den kapacitet som krävs för att de ska klara sitt uppdrag

Om man tittar på huvudmännen är de betydligt fler än antalet kommuner. De är också sinsemellan mycket olika. Det nationella skolsystemet består av cirka 1 100 huvudmän om man räknar med de

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

skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag.² Av dessa är 290 kommunala, ungefär 800 enskilda, 7 regionala och 11 kommunalförbund. Kommunerna är ibland i sin tur organiserade i flera nämnder eller förvaltningar som genomför huvudmannauppdraget. Till detta kommer att staten är huvudman för specialskolan och same-skolan. Skillnaderna i storlek mellan olika huvudmän är mycket stora.

- De två minsta kommunala huvudmännen hade läsåret 2019/2020 endast 1 grundskola och ingen gymnasieskola. Samma läsår hade den kommunala huvudman som hade flest skolenheter 172 enheter inom grundskolan och 40 enheter inom gymnasieskolan. Skolenheternas storlek varierar också. Dessa skillnader speglar framför allt kommunernas olika befolkningsmängd.
- Även bland de enskilda huvudmännen är variationen stor. Det finns några riktigt stora huvudmän, inte sällan med skolor i flera kommuner eller i hela landet. Dessutom finns det många enskilda huvudmän, ungefär 670, som bara har en skola. En del av dessa samverkar med varandra och med kommunala skolor, samtidigt som andra kan ses som solitära enheter i det nationella skolsystemet.
- Inom komvux varierar elevantalet kraftigt mellan olika kommuner, från den minsta kommunala huvudmannen med 28 elever inom en enda skolformsdel (komvux i sfi), till den största med över 47 000 elever totalt i samtliga skolformsdelar. Det finns även stora variationer mellan kommunerna när det gäller i vilken utsträckning utbildningen inom komvux läggs ut på entreprenad i form av upphandling eller auktorisation.

Variationerna i storlek innebär också att antalet anställda skiljer sig åt mellan huvudmännen. I till exempel grundskolan uppgick antalet anställda lärare och rektorer, uttryckt som heltidstjänster, till nästan 5 400 hos den största huvudmannen under läsåret 2019/2020. Motsvarande antal för den minsta huvudmannen var drygt en heltidstjänst.

Till det kommer även omfattande skillnader vad gäller den övriga skolpersonalen. I en kommun av medianstorlek med cirka 15 000 invånare finns, enligt Jämlikhetskommissionen, 4–5 tjänstepersoner på förvaltningsnivå som fungerar som kommunens skolexpert.³ Våra

² Huvudmän som enbart bedriver förskoleverksamhet inkluderas inte i denna siffra eftersom förskolan inte ingår i utredningens uppdrag. Det finns ungefär 1 700 sådana huvudmän.

³ SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*. Vol. 2.

egna uppskattningar ligger något högre (se avsnitt 6.2.4 och 7.1.1). Ibland kan detta räcka, men samtidigt kan små huvudmän bli sårbara och det kan vara svårt att hitta och upprätthålla den kompetens som behövs. Ett sätt att kompensera detta är att samverka med andra huvudmän eller köpa in kompetens.

Utredningen drar slutsatsen att alla huvudmän sannolikt inte har den kapacitet som krävs för uppdraget. Detta gäller såväl kommunala som enskilda huvudmän. Det är en slutsats som får stöd i olika offentliga utredningars och myndigheters granskningar av huvudmännens arbete med att driva, följa upp och utveckla den verksamhet som de ansvarar för.

Det faktum att det finns huvudmän – både kommunala och enskilda – som inte har tillräcklig kapacitet för att fullt ut klara sitt uppdrag får till följd att det blir svårt att upprätthålla hög kvalitet i alla skolverksamheter och att säkra en likvärdig utbildning över hela landet.

10.1.3 Skolsystemets konstruktion kan ha blivit alltför komplicerad och komplex

En iakttagelse som utredningen har gjort i arbetet är att det är svårt att fullt ut veta hur det svenska skolsystemet ser ut och förväntas fungera. Många inom skolsektorn blandar ihop de uppgifter kommunerna har som hemkommun för sina medborgare och de uppgifter de har som huvudman. Vi har också noterat att kännedomen om antalet styraktörer och huvudmän, och deras varierande storlek och kapacitet, är blandad. Frågor om skolsystemets struktur och ansvarsfördelning blandas ihop med vad specifika skolor eller lärare gör, och det är svårt att veta på vilken nivå ansvarsutkrävandet ligger. Vi drar slutsatsen att det här är tecken på att skolsystemets konstruktion kan ha blivit alltför komplicerad och komplex. Denna brist på kunskap om vad olika aktörer förväntas göra påverkar med stor sannolikhet hur de sedan genomför verksamheten.

Det finns en stor mängd styrdokument, rekommendationer och stödmaterial som de professionella i skolan behöver förhålla sig till, något som också kan ses som ett resultat av att skolsystemet är komplext och kan vara svårt att tillämpa. Ökade krav på uppföljning, dokumentation och efterkontroll har medfört ökad administration för lärare och andra personalgrupper i skolväsendet. Detta tar tid från lärares kärnuppgift – att undervisa. Samtidigt är det oklart om den

dokumentation som har tillkommit leder till ett mervärde för dem som skolan är till för, det vill säga eleverna.

10.1.4 Skolan kan inte lösa sina uppgifter på ett tillräckligt bra sätt inom nuvarande skolsystem

Utifrån de slutsatser utredningen drar ovan framstår dagens skolsystem som splittrat. Systemet har flera lager, och målkonflikter mellan skolors uppdrag och insatta resurser får ofta hanteras i den operativa verksamheten. Styrningen är inte helt tydlig och systemet är inte tillräckligt stabilt eftersom det har så många styraktörer och huvudmän med varierad kapacitet. Staten erbjuder inte heller någon samlad styrning, utan den är uppdelad på flera skolmyndigheter. Det riskerar att skapa otydlighet om vem som ansvarar för vad, något som i sin tur kan leda till konflikter.

I skolsystemet finns även vita fläckar. Som exempel kan nämnas att det fram till nu har funnits en brist på regelbunden dialog mellan stat och huvudmän för att diskutera uppdrag, resultat, kvalitet och utveckling. Ett annat exempel är en otillräcklig nationell samordning vad gäller kompetensförsörjning till skolan och professionsutveckling. Andra vita fläckar är avsaknaden av systematiska reformutvärderingar och av en löpande nationell kunskapsutvärdering av elevers kunskapsutveckling vid sidan av de internationella studierna, exempelvis Pisa och Timss.

Med så många styrande och utförande aktörer – som har olika intressen, agerar på olika nivåer och som inte alltid har de volymmässiga förutsättningarna – är det orimligt att förvänta sig att det svenska skolsystemet som det är utformat i dag på ett tillräckligt bra sätt ska kunna lösa de uppgifter som riksdag och regering beslutat om. Systemet är helt enkelt för spretigt och otydligt. Denna slutsats ligger nära de slutsatser som dragits av OECD och Skolkommissionen. Ett skolsystem är tänkt att bidra till och underlätta för huvudmän, skolor och verksamheter att kunna lösa sina uppgifter. Så är det dock inte i tillräcklig utsträckning i dag. Skolsystemet hänger inte ihop och det styr och stödjer inte aktörerna tillräckligt mycket för att skapa goda förutsättningar för likvärdighet och hög kvalitet.

Mot denna bakgrund behövs förändringar av det svenska skolsystemet av mer grundläggande karaktär.

10.2 Två alternativ för att öka statens ansvar för skolan

I syfte att höja elevernas kunskapsresultat, öka likvärdigheten, förbättra skolans kvalitet och stärka läraryrkets attraktivitet anser vi att det nuvarande skolsystemet behöver en mer grundläggande strukturell reform. En sådan reform kan hanteras på olika sätt och innebära olika grad av statlig styrning och statligt ansvar. Redan i dag pågår förändringar inom nuvarande system, och steg har tagits eller är på väg att tas mot ett ökat statligt ansvarstagande. Men mer kan och behöver göras, både för att stärka statens ansvar och för att göra den statliga styrningen mer ändamålsenlig. I det ligger också att viss styrning kan behöva minska eller avvecklas eftersom den inte bidrar till ovanstående syften. Mer behöver också göras för att ge lärarna bättre förutsättningar att genomföra sitt uppdrag.

Utredningen beskriver, i enlighet med våra direktiv, två möjliga alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem: ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet. Vi lyfter fram för- och nackdelar med båda alternativen men det blir beslutsfattarnas uppgift att avgöra hur långt man vill gå för att stärka den statliga styrningen och det statliga ansvaret.

I detta avsnitt sammanfattar vi dels pågående och föreslagna reformer för att stärka statens ansvar inom det befintliga skolsystemet, dels beskriver vi översiktligt de två alternativen för att utveckla ett nytt system. Vart och ett av alternativen, de bedömningar vi gör inom ramen för respektive alternativ samt för- och nackdelar beskrivs sedan utförligare i kapitel 11–16 respektive kapitel 17.

10.2.1 En del har redan gjorts eller är på gång för att stärka statens ansvar inom det befintliga skolsystemet

Frågan om en ökad statlig styrning av skolan har diskuterats under många år. Sedan slutet av 1990-talet har staten successivt förstärkt sin styrning (se vidare bilaga 3). De senaste åren har förslag om att ytterligare förstärka det statliga ansvaret lämnats. Några av dessa är redan införda och andra är planerade att genomföras. Här sammanfattar utredningen vad som har gjorts och vad som är på gång. En utförligare beskrivning finns i kapitel 3.

Sammanfattningen och beskrivningen visar att nuläget är rörligt. Samtidigt som det eventuellt pågår en planering för en större skolreform med statligt huvudmannaskap eller förstärkt statligt ansvar, sker det även andra förändringar inom ramen för det befintliga skolsystemet. Vi vet förstås inte vad alla genomförda, pågående och planerade förändringar de facto kommer att få för inverkan på skolan. Det kan därför vara så att vissa av de bedömningar vi gör i kapitel 11–17 kommer att visa sig överflödiga.

Flera förändringar pågår som sagt och ett antal områden har på senare tid utretts på djupet. Exempel på det är elevhälsa och läro-medel. I dessa fall utgår vi från de befintliga utredningarna, och vi har i de flesta fallen inte haft möjlighet att komma längre än tidigare utredningar gjort i specifika frågor. Utifrån vår problembild, våra iakttagelser och vår analys har vi kommit att fokusera på vissa områden, främst resursfördelning, skolsystemets styrning och organisation, arbetsgivarskap samt professionsutveckling och kompetensförsörjning till skolan.

Skolverket har påbörjat arbetet med en regional organisation

Skolverket har fått i uppdrag att inrätta regionala kontor inom myndigheten.⁴ Syftet är att Skolverket ska få en större spridning och närvaro i landet och därigenom kunna arbeta nära huvudmännen. I februari 2022 presenterade myndigheten de tio orter där kontoren ska ligga. Inrättandet påbörjades under 2022 och fortgår till 2024.⁵

Kvalitetsdialoger genomförs mellan stat och huvudmän med utgångspunkt i ett nationellt kvalitetssystem

I uppdraget till Skolverket ingår också att Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten gemensamt ska ha återkommande kvalitetsdialoger med såväl kommunala som enskilda huvudmän utifrån de nationella målsättningar, delmål, indikatorer och framgångs-

⁴ Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

⁵ Skolverket (2022): Skolverket inrättar kontor på 10 orter. Pressmeddelande. 2022-02-24. www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022-02-24-skolverket-inrattar-kontor-pa-10-orter (hämtad 2022-02-25).

faktorer som håller på att utarbetas. Deltagandet är frivilligt. Dialogerna har inletts under 2022. Regeringen menar att kvalitetsdialogerna är en viktig del i ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan.⁶

Förberedelser för ett nationellt professionsprogram pågår

Regeringen har föreslagit att ett nationellt professionsprogram ska införas den 1 juli 2024. Professionsprogrammet föreslås bestå av två delar, dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare.⁷ När detta betänkande gick i tryck hade riksdagen ännu inte tagit ställning till förslagen. Regeringen har också avsatt medel för det nationella professionsprogrammet.⁸

Skolverket har även haft i uppdrag att genomföra insatser för att förbereda det nationella professionsprogrammet.⁹ Nu har myndigheten ytterligare ett uppdrag om att införa programmet.¹⁰

En ökad samverkan i frågor som rör planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning kommer att ske

Från 2025 kommer utbudet av utbildning i gymnasieskolan och komvux på gymnasial nivå att beslutas med hänsyn till ungdomarnas och de vuxnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov för både kommunala och enskilda huvudmän. Kommuner ska också från samma år samverka med minst två andra kommuner i frågor som rör planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning. Kravet på samverkan omfattar dock inte enskilda huvudmän.¹¹

⁶ Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

⁷ Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

⁸ Prop. 2021/22:1 *Budgetproposition för 2022*.

⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk. 2020-12-17. U2018/01224 (delvis). U2020/05328. U2020/06608 (delvis). Skolverket (2022): *Insatser för fortsatta förberedelser av de framtida professionsprogrammen*. Redovisning av regeringsuppdrag, 2022-03-09. Dnr 2022:309.

¹⁰ 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.

¹¹ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

Skolverket har i samband med detta fått i uppdrag att ta fram regionala planeringsunderlag till stöd för planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning.¹²

10.2.2 Utredningen beskriver två alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem

Nedan beskrivs översiktligt de två alternativen för att utveckla ett nytt skolsystem med nya roller och en annan ansvarsfördelning än i dag: ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet.

Alternativ 1: Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap (se kapitel 11–16)

Det första alternativet innebär ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan. Här har staten ett systemansvar såväl för offentliga skolor och komvux som för fristående skolor. Det innebär bland annat att staten tar över kommunernas ansvar för fördelning av ekonomiska resurser till skolan.

Staten har också i detta alternativ ett huvudmannaansvar för de offentliga skolorna och för komvux. Det innebär bland annat att staten har ett lednings- och driftsansvar för de offentliga skolorna samt ett arbetsgivaransvar för all offentligt anställd skolpersonal. Men i komvux kan huvudmannaskapet vara skilt från lednings-, drifts- och arbetsgivaransvaret om utbildningen bedrivs på entreprenad.

Fristående skolor har fortfarande enskilda huvudmän och ingen förändring sker jämfört med i dag vad gäller lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa. Däremot anser vi att det behövs statliga åtgärder för att säkra kapaciteten hos framför allt de små enskilda huvudmännen.

Två nya skolmyndigheter ersätter Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen. Den ena hanterar statens systemansvar för skolan och arbetar med styrning och stöd både till de offentliga skolorna och komvux och till de

¹² 6 a § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Regeringen (2022): *Uppdrag om regionala planeringsunderlag*. 2022-08-25. U2022/01595. U2022/02828.

fristående skolorna. Den andra hanterar huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux.

Utredningen använder begreppet fullgånget förstatligande för att betona att statens ansvar i det första alternativet går hela vägen och även omfattar huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux. Vi har valt bort begreppet fullständigt förstatligande eftersom enskilda fortfarande är huvudmän för fristående skolor – det statliga huvudmannaskapet är alltså inte fullständigt.

Alternativ 2: Ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet (se kapitel 17)

Det andra alternativet innebär ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan. På samma sätt som i det fullgångna förstatligandet har staten ett systemansvar såväl för kommunala skolor och komvux som för fristående skolor. Men systemansvaret kan se lite annorlunda ut. Som exempel tar staten inte över det fulla ansvaret för fördelning av resurser i det här alternativet. Den stora skillnaden är dock att kommunerna i detta alternativ har kvar huvudmannansvaret för de kommunala skolorna och komvux.

Fristående skolor har fortfarande enskilda huvudmän och ingen förändring sker jämfört med i dag vad gäller lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa. Men precis som i det fullgångna förstatligandet kan kapaciteten behöva säkras hos små enskilda huvudmän. Här kan det även behövas statliga kapacitetsstödande insatser till kommunala huvudmän, främst de små.

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

Det finns också lösningar som inte handlar om att stärka det statliga ansvarstagandet men de ingår inte i denna utredning

Som framgår av kapitel 1 och 2 fokuserar utredningen på styrning och struktur. De lösningar på skolans problem som vi ska utreda är enligt direktiven antingen att övergå till ett statligt huvudmannaskap

eller att stärka statens ansvar för skolan i andra former. Men det handlar hela tiden om ett ökat statligt ansvarstagande.

Denna avgränsning innebär att vi inte har utrett andra möjliga förändringar som skulle kunna leda till förbättrad likvärdighet, högre kvalitet och resultat samt ökad attraktivitet för att arbeta inom skolan. Några exempel på sådana andra förändringar skulle kunna vara att se över skolans syfte och mål, timplaner, betygsbestämmelser, styrningen av elevhälsan, insatser för nyanlända elever, dagens kommunindelning eller krav på kommunsamverkan för att generellt öka kapaciteten i ledningen av skolsystemet.

I sammanhanget vill vi också betona att många av de utmaningar skolan står inför inte automatiskt blir bättre bara för att staten ökar sitt ansvar eller tar över huvudmannaskapet. Även en statlig huvudman kommer att ha svårt att möta flera av skolans utmaningar, inte minst när det gäller kompetensförsörjningen till skolan. Därför är det viktigt att ha realistiska förväntningar på vad ett ökat statligt ansvarstagande eller statligt huvudmannaskap kan åstadkomma.

DEL 4

Bedömningar inom alternativ 1
– ett fullgånget förstatligande
med statligt huvudmannaskap

11 Alternativ 1

– ett nytt statligt skolsystem

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 att vi ger en övergripande bild av ett helt nytt statligt skolsystem.

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.

11.1 Dubbla roller för staten i ett nytt statligt skolsystem

11.1.1 Staten kommer att vara både systemansvarig och huvudman

I ett eventuellt nytt statligt skolsystem med statligt huvudmannaskap kommer staten att få dubbla roller. Dels kommer staten att ha ett systemansvar såväl för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning (komvux) som för fristående skolor. Dels kommer staten att vara huvudman för de offentliga skolorna och komvux.

Systemansvaret å ena sidan innebär att staten kommer att få det samlade ansvaret för styrningen av skolan och sätta ramarna för skolsystemet. I systemansvaret kommer det att ingå dels uppgifter som staten hanterar redan i dag, dels nya uppgifter som kommunerna sköter i nuvarande skolsystem. Befintliga uppgifter är bland annat styrdokument, tillståndsprövning av fristående skolor och tillsyn.

Nya uppgifter kommer bland annat att handla om

- fastställande och fördelning av ekonomiska resurser till skolan
- ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning i olika skolformer för att säkra likvärdighet och effektivitet i skolsystemet
- ett samlat ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola¹
- ett ökat kapacitetshöjande stöd till huvudmän, skolor och verksamheter, både offentliga och fristående, med utgångspunkt i obligatoriska kvalitetsdialoger
- ett förstärkt stöd till professionsutveckling och insatser för strategisk kompetensförsörjning till skolan
- ökad betoning på uppföljning och utvärdering av skolsystemet och av skolreformer
- ett övergripande ansvar för att samordna frågor om digitalisering och effektiva it-lösningar bland annat för skolans administration.

Huvudmannaansvaret å andra sidan innebär att staten kommer att bli huvudman för offentliga skolor inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola samt för komvux. Dessutom kommer staten att behålla sitt huvudmannaskap för specialskola och sameskola. Den statliga huvudmannen tar därmed över samtliga delar av huvudmannaskapet från kommunerna. I huvudmannaskapet ingår ett lednings- och driftsansvar för de offentliga skolorna samt ett arbetsgivaransvar för all skolpersonal i offentliga skolor. Inom komvux kommer den statliga huvudmannen att bedriva utbildning såväl i egen regi som via andra aktörer på entreprenad, så drifts- och arbetsgivaransvaret kan således ligga både på staten och på andra anordnare. Den statliga huvudmannen fullgör också statens ansvar att erbjuda och anordna utbildning samt att planera och dimensionera den offentligt anordnade utbildningen.

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 arbetsgivar-

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

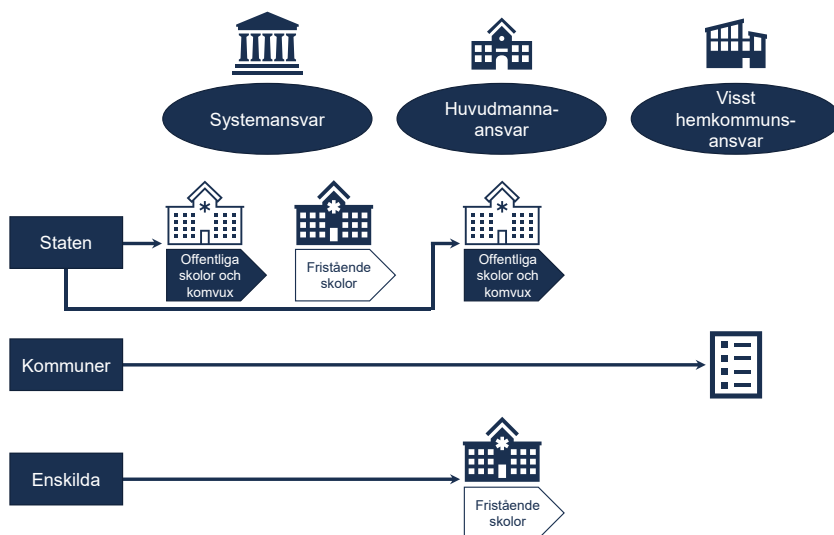
ansvaret för dessa. Däremot kommer enskilda huvudmän och fristående skolor att påverkas av ett statligt huvudmannaskap, och behöva förhålla sig till statliga skolmyndigheter på nationell och regional nivå i stället för till olika kommuner.

Visst ansvar kommer fortsatt att ligga kvar på hemkommunerna även i ett eventuellt statligt skolsystem. Det handlar bland annat om skolskjuts och det kommunala aktivitetsansvaret.

I figur 11.1 illustreras det nya statliga skolsystemet vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap.

Figur 11.1 Ett nytt statligt skolsystem

Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap



11.1.2 Det statliga systemansvaret för skolan bör organiseras åtskilt från det statliga huvudmannaskapet

Utredningens bedömning: Staten bör i organiseringen av sin skolverksamhet vid ett fullgånget förstatligande skilja på systemansvar och huvudmannaskap. Medan systemansvaret omfattar alla huvudmän, skolor och verksamheter rör huvudmannaskapet endast de offentliga skolorna och komvux. Genom att statens båda roller får var sin organisation tydliggörs denna distinktion.

Det är i dag svårt att skilja på kommunernas roll som hemkommun och huvudman

I dag fungerar kommunerna både som hemkommun och huvudman. Det här handlar om två olika roller med olika uppgifter, men ofta organiseras de gemensamt inom samma förvaltning. Att man inte organisatoriskt skiljer på rollerna och uppgifterna kan göra att systemet uppfattas som otydligt. Ibland kan det också leda till en misstro från de enskilda huvudmännen, som ser en risk att kommunerna i egenskap av hemkommun ger fördelar till de kommunala skolor de även är huvudman för.

Statens båda roller bör hållas åtskilda

I ett statligt skolsystem kommer staten att ha dubbla roller, dels som styraktör med ett samlat systemansvar för skolan, dels som huvudman för de offentliga skolorna och komvux.

För att tydliggöra de olika rollerna gör vi bedömningen att staten i organiseringen av sin skolverksamhet vid ett fullgånget förstatligande bör skilja på systemansvar och huvudmannaskap. Detta är inte minst viktigt i relationen till de enskilda huvudmännen.

I kommande kapitel beskrivs det statliga systemansvaret för skolan (kapitel 12). Två delar av systemansvaret beskrivs sedan utförligare – ekonomiska resurser till skolan (kapitel 13) samt lärares och skolledares kompetens (kapitel 14). Därefter beskrivs det statliga huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux (kapitel 15). I kapitel 16 beskrivs sedan hur systemansvaret och huvudmannaansvaret organiseras i en ny skolmyndighetsstruktur.

12 Alternativ 1

– statligt systemansvar för skolan

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 systemansvaret. Vi gör bedömningar om statens ansvar för styrning, stöd och systemövergripande insatser.

12.1 Statens ansvar för styrning, stöd och systemövergripande insatser

12.1.1 Staten bör ansvara för den samlade styrningen av skolan

Utredningens bedömning: Vid ett fullgånget förstatligande bör staten ta det samlade ansvaret för styrningen av skolan. Det innebär att staten bör ta över kommunernas roll som styraktör, inklusive den ekonomiska styrningen av skolan. Därmed samlas den juridiska, ideologiska och ekonomiska styrningen hos staten.

Staten bör utforma sin samlade styrning så att den stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet. Det innebär att staten bör se över och vid behov ompröva den nuvarande styrningens inriktning, omfattning och utformning.

Alltför många aktörer är med och styr i dagens skolsystem

Som framgår av kapitel 10 drar utredningen slutsatsen att skolsystemet i dag är splittrat med ansvaret uppdelat på stat, kommun och andra huvudmän. Samtidigt finns det överlappningar och luckor i systemet

och områden där ansvaret är otydligt eller där det helt saknas ett utpekat ansvar.

Statens styrning är omfattande men inte träffsäker

Staten styr i dag skolan med många olika styrmedel. Styrningen är omfattande, bitvis detaljerad och riktar sig till flera olika nivåer i skolorganisationen. Men trots att styrningen är så omfattande ger den i praktiken inte alltid tillräckligt stöd och vägledning till huvudmännen och ger därmed inte alltid avsedd effekt.

Statens styrning ställer i grunden samma krav på alla huvudmän. Men huvudmännens förmåga att svara upp mot den statliga styrningen varierar och brister i flera fall. Huvudmän tenderar i vissa lägen att betrakta de nationella målen för skolan som ambitiösa visioner, snarare än mål som faktiskt går att uppnå. Det resulterande glappet mellan statens styrning och huvudmännens förmåga att realisera den påverkar den statliga styrningens genomslag.

Det finns också statlig styrning som hindrar snarare än stödjer huvudmännen i deras arbete för måluppfyllelse. Riktade statsbidrag har visat sig försvåra huvudmännens planering av verksamheten, bidra till ökad administration och snedvrida huvudmännens prioriteringar. Den statliga tillsynen har fått kritik från både huvudmän och forskare för att vara felfinnande och byråkratisk i stället för att verka utvecklande och kvalitetsfrämjande. Överlappningar i skolmyndigheternas verksamheter och en omfattande produktion av styrdokument och stöd gör det också svårt för huvudmännen att orientera sig i den statliga styrningen. Samtidigt utgör styrningen av skolan bara en del av den samlade statliga styrning som träffar kommunerna.

Utredningens sammantagna bild är att den statliga styrningen av skolan i dag är överlastad. En anledning till det är att ny styrning tenderar att läggas till, utan att något tas bort. Statsbidrag staplas på varandra. Regelverk blir alltmer detaljerade. Den omfattande statliga styrningen är ett uttryck för skolans angelägenhet. Men den illustrerar också statsmakternas behov av att driva politik på ett område som i stor utsträckning är ett ansvar för kommuner och ett successivt ökat antal enskilda huvudmän. Den sammantagna effekten blir ett svåröverskådligt system som riskerar att begränsa det professionella handlings-

utrymmet och därmed också kvaliteten i den undervisning som eleverna får.

Samtidigt som staten riktar mängder av styrsignaler mot kommuner och andra huvudmän finns det också områden där huvudmännen är beroende av att staten uppfyller sina åtaganden och önskar ökade statliga insatser. Det gäller exempelvis kompetensförsörjningen till skolan, där det är staten som har ansvaret för att utbilda och legitimera lärare. Staten måste säkerställa att det finns tillgång till utbildade lärare, och det har staten dessvärre inte lyckats med.

Kommunernas styrning är alltför beroende av lokal kapacitet och politiska prioriteringar

Kommunerna har ansvar att fördela resurser till både kommunala och fristående skolor samt till den kommunala vuxenutbildningen (komvux) och förfogar därmed över huvuddelen av den ekonomiska styrningen av skolan. Det är också kommunerna som har det yttersta ansvaret för att planera och dimensionera den utbildning som barn, ungdomar och vuxna enligt skolans författningar har rätt till och behöver.

Uppdraget är detsamma för alla kommuner. Men den kommunala styrningens faktiska utformning och innehåll varierar eftersom kommunerna skiljer sig åt på olika sätt. Vilka resurser skolan får, hur dessa fördelas och hur utbildningen organiseras och drivs är beroende av kommunernas ambition och effektivitet i olika avseenden. Eftersom utbildning bara är ett av kommunernas ansvarsområden, om än det största, påverkas styrningen också av hur andra åtaganden ser ut och vilka prioriteringar och avvägningar som kommunerna behöver göra utifrån de samlade behoven. Till det kommer det faktum att kommunerna är politiskt styrda organisationer som ibland har andra mål och prioriterar andra områden än vad riksdag och regering gör. Det går enligt utredningen att starkt ifrågasätta om de resulterande skillnaderna i kommunernas styrning är förenliga med målet om en likvärdig utbildning av hög kvalitet.

Den finns en asymmetri i ansvar och befogenheter

Ansvar och befogenheter är asymmetriskt fördelade och följs inte alltid åt i skolsystemet. Exempelvis är det staten som har befogenheten att styra utbildningens innehåll och tidsramar, men det är kommunen som har ansvar för att tilldela och fördela resurser till utbildningen.

Asymmetrin finns också längre ner i skolsystemet. Kommunerna ansvarar för att tilldela resurser till både kommunala och fristående skolor. Däremot skiljer sig befogenheterna för kommunen att på olika sätt råda över resursanvändningen. Medan kommunen har möjlighet att både styra och följa upp hur resurserna används i driften av de kommunala skolorna har den inga möjligheter att ställa krav på de enskilda huvudmännen. Så länge en enskild huvudman har tillstånd att bedriva verksamheten är kommunen skyldig att betala ut ersättning. Det gäller även om det finns misstankar om oegentligheter.¹

Kommunerna har inte heller befogenheter att besluta om de fristående skolornas etablering och dimensionering, även om de kan yttra sig inför Skolinspektionens beslut om godkännande. Däremot behöver kommunerna förhålla sig till de enskilda huvudmännens beslut om etablering för att i sin tur kunna planera den egna verksamheten på ett sätt som säkerställer att kommunen kan uppfylla sitt ansvar att erbjuda och tillhandahålla utbildning.

Kommunen som styraktör påverkas av förändringar som uppkommer i driftsledet. Ett minskat elevantal i de kommunala skolorna – exempelvis till följd av minskade elevkullar eller en friskoleetablering – innebär på kort sikt att kostnaderna per elev stiger, om inte kommunerna lyckas hitta andra sätt att skära ner kostnaderna i sina skolor. I enlighet med principen om finansiering på lika villkor måste då hemkommunen höja bidraget per elev även till fristående skolor (däremot får kommunen inte kräva tillbaka pengar om motsatt situation uppstår). En nedläggning av en fristående skola kan å andra sidan innebära att kommunen med kort varsel behöver planera och dimensionera skolverksamheten på ett annat sätt. Om kommunen klarar att hantera ett ökat elevantal inom ramen för befintlig verksamhet kan det samtidigt innebära en minskad kostnad per elev och därmed ett sänkt bidrag per elev till de enskilda huvudmännen.

¹ För ett aktuellt fall, se exempelvis Skolvärlden 2021-11-24: "Efter alla turer – kritiserade Römosseskolan får skolpeng igen". <https://skolvarlden.se/artiklar/efter-alla-turer-kritiserade-romosseskolan-far-skolpeng-igen> (hämtad 2022-08-16).

Enskilda huvudmäns ansvar inom skolsystemet är formellt begränsat till den utbildning de själva bedriver. Men deras beslut om etablering och dimensionering, samt placeringen av elever på fristående och kommunala skolor, påverkar hur kommunerna kan styra utbudet och finansieringen av utbildningen. Enskilda huvudmän är därmed också i denna bemärkelse styraktörer som har inverkan på skolsystemet.

Styrningen begränsar det professionella handlingsutrymmet

För skolans professionella innebär det komplicerade skolsystemet att de behöver förhålla sig till såväl nationella som lokala mål samt även hantera eventuella mållkonflikter som uppstår. Mängden styrning från både nationellt och lokalt håll medför också en ökad mängd uppföljning och administration. Samtidigt innebär skolans marknadsanpassning att professionerna behöver förhålla sig till konkurrensen om elever och i viss mån agera som marknadsförare, något som kan komma i konflikt med den professionella rollen.

Det finns en politisk ambition från riksdagen att stärka läraryrkets attraktionskraft och professionella status. I denna anda har staten bland annat infört legitimationskrav och satsat stora resurser på olika lönesatsningar riktade till lärare. Men de samlade effekterna av den statliga och lokala styrningen har i praktiken inneburit att utrymmet att utforma skolverksamheten utifrån den professionella kompetensen snarare har minskat. Ansvar för skolans kompetensförsörjning och lärarnas möjlighet till professionell utveckling är också splittrat och det saknas en samlad aktör.

Styrningen av skolan bör samlas på statlig nivå

Utredningen anser att styrningen av skolan behöver bli mer sammanhållen och att antalet styraktörer behöver minska. Skolans ramverk i form av mål, regler och finansiering behöver hänga ihop på ett bättre sätt än i dag. Därför gör vi bedömningen att staten bör ta ett samlat ansvar för styrningen av skolan. Vid ett fullgånget förstatligande innebär det att staten bör ta över kommunernas roll som styraktör, inklusive den ekonomiska styrningen av skolan.

En samlad styrning ger en enklare styrkedja

Om styrningen av skolan koncentreras till den statliga nivån kan styrkedjan bli enklare. Staten sätter i ett sådant system målen för skolan och utformar det styrande regelverket på liknande sätt som i dag men ansvarar också för att tilldela och fördela resurser. Därmed stärks kopplingen mellan ambition och ekonomisk kapacitet i skolsystemet och de nationella målen för skolan kan få ett starkare genomslag i verksamheten.

Om styrningen samlas i staten kan också frågor om tillstånd, finansiering och tillsyn av enskilda huvudmän hållas ihop hos en och samma aktör. Därmed upphör den tudelning som finns i dag där staten ger tillstånd till fristående skolor, men kommunen finansierar dem. Den direkta koppling som i dag finns mellan kostnaden för den kommunala skolan och ersättningen till de enskilda huvudmännen upphör också. Därmed kommer inte längre ökade kostnader för offentliga skolor att automatiskt rendera högre ersättning till fristående skolor.

Att staten tar över kommunernas roll som styraktör innebär att skolan inte behöver konkurrera med andra kommunala verksamheter om tillgängliga resurser. Styrningen av skolan blir därmed oberoende av kommunernas förutsättningar, ekonomiska läge, politiska prioriteringar och administrativa kapacitet, vilket bör gynna likvärdighet och långsiktighet. En risk med att lyfta styrning från kommunal till statlig nivå är samtidigt att styrkedjan uppfattas som alltför lång. Hur den statliga styrningen organiseras blir därför en viktig fråga.

Staten har incitament och kapacitet att finansiera och investera i systemgemensamma resurser

Det finns både principiella och mer empiriskt grundade skäl till att den samlade styrningen av skolan bör ligga på statlig nivå.

Ett grundläggande skäl är att den långtgående decentraliseringen av det svenska skolsystemet har inneburit att beslut i vissa fall fattas på för låg nivå för att det ska vara ändamålsenligt för systemet som helhet. När varje kommun ansvarar för att tilldela och fördela resurser innebär det exempelvis att de samlade resurserna i skolsystemet inte i tillräcklig utsträckning fördelas utifrån elevernas behov. På motsvarande sätt finns det en risk för underinvesteringar i lärarnas och

rektorernas professionella utveckling när besluten fattas av varje huvudman för sig.

Andra beslut fattas inte alls, eftersom de just berör systemet som helhet, snarare än dess delar, och det inte finns någon utpekad ansvarig myndighet eller annan aktör. Det gäller exempelvis frågor om skolans kompetensförsörjning där ingen har ett samlat ansvar. Uppföljning och utvärdering av skolsystemet är andra delar som kan utvecklas, liksom standarder och tekniska lösningar för digitalisering och informationsöverföring, där utvecklingen går långsamt. Avsaknaden av en myndighet med samlat ansvar för styrningen gör att vissa frågor av operativ karaktär i dag i stället landar hos regeringen.

Ett samlat statligt ansvar skapar utrymme för gemensamma lösningar för olika processer och funktioner i skolan. Det minskar också risken för luckor och frågor som faller mellan stolarna. Staten har dessutom, i jämförelse med kommunerna, större möjligheter att dra nytta av skalfördelar. Alla kommuner har inte tillräcklig kapacitet för att styra skolan på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det gäller exempelvis förmågan att analysera verksamhetens resultat samt fördela och följa upp resurserna. Att samla styrningen hos staten ger bättre förutsättningar att samla kompetens för en effektiv styrning och ledning.

*Den ekonomiska styrningen är en central komponent
i ett statligt systemansvar*

En central del av en samlad statlig styrning är en nationell resursfördelning. Kommunerna är i dag viktiga styraktörer i och med att de ansvarar för den ekonomiska styrningen av skolan. Med den ekonomiska styrningen följer också ett legitimt intresse av att även styra verksamhetens innehåll på olika sätt, genom lokala mål, prioriteringar och satsningar.

Utredningen ser flera problem med att resursfördelningen är ett kommunalt ansvar. Skolans finansiering blir i alltför stor utsträckning beroende av kommunernas ekonomiska situation, deras prioriteringar mellan olika kommunala angelägenheter samt deras kapacitet att analysera och ta hänsyn till verksamhetens behov i resursfördelningen. De variationer som uppstår är svåra att förena med ambitionen om en likvärdig skola.

Utredningens analyser av resursfördelningen tyder på att de samlade resurserna i skolsystemet inte i tillräcklig utsträckning fördelas utifrån elevernas behov och förutsättningar. Sambandet mellan elevernas förutsättningar i olika kommuner och de resurser som kommunerna satsar på skolan är för svagt.

Staten bör därför ta över kommunernas ansvar för att tilldela och fördela resurser till skolan. Vid ett fullgånget förstatligande innebär det att staten som systemansvarig bör fördela resurser både till den statliga huvudmannen och till enskilda huvudmän enligt en nationellt bestämd resursfördelningsmodell. Genom ett nationellt resursfördelningssystem kan de samlade resurserna i skolsystemet användas mer effektivt och i högre grad fördelas efter elevernas behov. Skolans finansiering blir därigenom inte beroende av kommunernas ekonomiska förutsättningar eller olika lokala politiska prioriteringar.

De ekonomiska förutsättningarna och politiska prioriteringarna kan skifta över tid även på den statliga nivån. Men förutsättningarna för en långsiktigt stabil och likvärdig finansiering av skolan över landet bör trots det vara bättre med en nationell resursfördelningsmodell.

Resursfördelningsmodellen behöver vara transparent och begriplig för att uppfattas som legitim. För de enskilda huvudmännen innebär ett nationellt och likvärdigt system för resursfördelning en större förutsägbarhet. Det bör stärka de enskilda huvudmännens tillit till systemet och därmed också minska risken för överklaganden och rättsprocesser.

I kapitel 13 utvecklar vi våra bedömningar om ekonomisk styrning och resursfördelning.

Statens styrning bör vara sammanhållen, funktionell och långsiktig

Utredningen menar att en samlad statlig styrning har förutsättningar att stärka skolsystemets kapacitet i olika avseenden. Samtidigt bör det påpekas att statlig styrning inte är en lösning på allt. Ambitionen för den statliga styrningen av kommunerna är att den ska utformas utifrån ett helhetsperspektiv som ska beaktas vid valet och utformningen av olika styrinstrument. Såväl den ekonomiska styrningen som övrig styrning behöver enligt regeringen vara ändamålsenligt utformad och motsvara de behov som både staten och kommunsektorn

har.² Men erfarenheter från såväl skolan som andra politikområden visar att staten har svårt att alltid leva upp till sina egna ambitioner. Hur styrningen utformas i praktiken är därför avgörande för om förutsättningarna realiserar.

Ett samlat statligt ansvar för styrningen innebär inte att staten ska styra mer på alla områden. Som vi pekar på ovan finns det flera delar i statens befintliga styrning som inte är ändamålsenlig. Vi gör bedömningen att staten utifrån sitt systemansvar bör utforma sin samlade styrning så att den stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet. Det innebär att staten behöver se över och vid behov ompröva den nuvarande styrningens inriktning, omfattning och utformning, något som vi utvecklar i kommande avsnitt.

Styrningens olika delar behöver bilda en helhet

Bara för att styrningen samlas i staten kommer det inte per automatik att leda till ett sammanhållet skolsystem. Styrningen behöver också vara sammanhållen. Med det menar utredningen att de olika delarna i styrningen måste samspela så att de sammantaget bidrar till ett skolsystem med kapacitet att erbjuda en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Den juridiska, ekonomiska och ideologiska styrning som sätter skolsystemets ramar behöver dessutom kompletteras med olika former av stöd och kapacitetshöjande insatser riktade till aktörerna i systemet. Det innebär att staten behöver bygga upp systematiska kontakter med alla huvudmän. Styrverktyg behöver också anpassas både till nya ansvarsförhållanden och till varandra för att undvika otydlighet, luckor och dubbelarbete. Så långt som möjligt bör staten eftersträva att samla och samordna liknande verktyg och åtgärder under ett gemensamt paraply för att underlätta för skolans olika intressenter. Det gäller exempelvis olika typer av stödinsatser. Staten behöver också vid utformningen av styrningen beakta den stora variation som präglar gruppen av huvudmän. De delar av styrningen som inte är ändamålsenliga bör fasas ut.

² Prop. 2021/22:1 *Budgetproposition för 2022. Utgiftsområde 25.*

Styrningen bör inriktas mot skolsystemets långsiktiga utveckling

Skolan har länge varit ett reformtätt område. Den politiska styrningen av skolan har blivit mer kortsiktig och operativ. Olika riktade statsbidrag, vid sidan av skolans ordinarie finansiering, har ökat i omfattning och antal. Samtidigt saknas det en organisation eller fast struktur för löpande utvärdering av skolsystemet. Trots stora reformer har också inslagen av reformutvärdering varit begränsade.

En samlad och sammanhållen statlig styrning behöver inriktas mot skolsystemets långsiktiga utveckling. Mål, innehåll, finansiering, kompetensförsörjning, uppföljning och utvärdering behöver alla ha ett långsiktigt perspektiv.

Förutsättningarna för långsiktighet gynnas rimligen av att styrningen samlas i staten och att antalet styraktörer blir färre. Men det förutsätter också att politiken klarar att avstå från att styra bort från den långsiktiga inriktningen. För att ett fullgånget förstatligande ska vara genomförbart behöver det därför, enligt utredningen, finnas en politisk samsyn om såväl reformen i sig som om inriktningen på den fortsatta styrningen.

En samlad statlig styrning innebär inte att staten ska styra allt

Statens systemansvar omfattar systemövergripande frågor och innebär inte att staten övertar huvudmannens eller professionens ansvar. Även i ett skolsystem med ökat statligt ansvar kommer det att vara huvudmannen för utbildningen, statlig eller enskild, som ansvarar för utbildningens måluppfyllelse och kvalitet.

Statens systemansvar för skolan innebär inte heller att staten ska styra hur professionerna lägger upp sitt arbete. Rektorer, lärare och annan pedagogisk och elevvårdande personal bör ha ett mandat att hantera det löpande arbetet på skolorna utifrån sin professionella kompetens.

Statens styrning behöver skapa utrymme åt professionen

Vilket handlingsutrymme som professionen har beror till stor del på hur arbetet organiseras i verksamheten. Men det professionella utrymmet påverkas också av hur skolsystemet är utformat och styrs.

En faktor som har lyfts alltmer i diskussionen om det professionella handlingsutrymmet är skolans tilltagande juridifiering. En ökad juridifiering har bland annat sin grund i att skydda den enskilda elevens rättigheter. Men samtidigt ökar också behoven av att verksamheten ska göra sig granskningsbar samt kraven på dokumentation, ibland för säkerhets skull och för att ha ryggen fri. Vid en lämplighetsbedömning kan pedagogiska eller didaktiska aspekter få stå tillbaka för en rättslig tolkning. Det tar tid och kraft från skolans professioner och påverkar deras roller och mandat.

Andra saker som tar tid och kan begränsa det professionella handlingsutrymmet är hanteringen av mängden mål och styrsignaler. Dessa är en följd av den delade styrningen mellan stat och kommun samt marknadsanpassningen och konkurrensen om elever. Skolans marknadsanpassning medför att lärare dels förväntas delta i marknadsföringen av skolan, dels behöver hantera påtryckningar från både vårdnadshavare och rektorer om att exempelvis sätta andra (högre) betyg än vad lärarnas professionella bedömning medger.

En samlad statlig styrning kan bidra positivt till professionens handlingsutrymme genom att styrkedjan blir enklare. Men att hantera den problematik som skolans professionella upplever till följd av en ökad juridifiering eller marknadsanpassning kräver något mer. Här behöver staten i sin roll som systemansvarig utforma sin styrning så att den motverkar negativa konsekvenser för professionen och i slutändan för eleverna. Det handlar exempelvis om hur staten utformar sin tillsyn och uppföljning samt vilka regler staten ställer upp för etablering av skolor och resursfördelning. Det handlar också om att avstå från detaljstyrning.

Staten behöver rensa och justera i den befintliga styrningen

Den styrning som staten redan ägnar sig åt behöver anpassas till de förändrade ansvarsförhållandena i ett statligt skolsystem. Utredningen anser att vissa delar av den befintliga styrningen kan tas bort mer eller mindre helt när styrningen samlas i staten. Det gäller exempelvis de riktade statsbidragen. I vissa fall kan det fortfarande vara motiverat med riktade bidrag av olika slag, men regeringen bör vara återhållsam med att införa nya statsbidrag. Färre statsbidrag innebär

minskad administration både för staten som styraktör och för huvudmännen. Det ger också huvudmännen bättre planeringsförutsättningar.

Staten bör också kunna rensa i den juridiska styrningen. Den befintliga juridiska styrningen av skolan är utformad för ett skolsystem där staten genom olika typer av regler ska förmå en mängd andra aktörer – kommuner i sin roll som både hemkommun och huvudman samt enskilda huvudmän – att utforma sin verksamhet på ett visst sätt. Och sedan i efterhand genom tillsyn kontrollera att reglerna följs.

Med en samlad statlig styrning förfogar staten över fler styrmedel än tidigare, framför allt den ekonomiska styrningen. Styrningen av skolan behöver inte gå via kommunen, utan staten är ensam styraktör. I ett fullgånget förstatligande ansvarar också staten själv för att bedriva huvuddelen av all skolverksamhet. Dessa omständigheter ger rimligen staten möjligheter att ompröva delar av regelstyrningen för att undvika onödig detaljstyrning och mildra de negativa konsekvenserna av den tilltagande juridifieringen av skolan. Det innebär inte att skolan ska sakna regler. Tydliga ramar för verksamheten och uppdraget kan tvärtom underlätta för professionen och minska osäkerhet.³ Dessutom finns de enskilda huvudmännen kvar, och regelverket måste vara tillräckligt tydligt för att kunna säkra likvärdiga villkor för eleverna oavsett om de finns i en skola eller verksamhet hos den enda statliga huvudmannen eller hos någon av de hundratals enskilda huvudmännen.

Ett led i förenklingsarbetet bör vara att se över och vid behov rensa bland skolans olika styrande och stödjande dokument. En samlad översyn av de olika styrdokument som rör huvudmännens arbete samt av stödjande dokument som allmänna råd, rekommendationer, kommentarer, vägledningar och stödmaterial som myndigheterna på skolområdet i dag producerar kan identifiera överlappningar, inaktuellt material och bidra till en ökad tydlighet och systematik i statens kommunikation. Ambitionen bör vara att det ska vara lätt för skolans olika intressenter att både hitta information och förstå vad staten vill och kan erbjuda.

Även tillsynen behöver anpassas till förändrade ansvarsförhållanden. Över lag kan ökade möjligheter för staten att styra direkt och på förhand medföra ett mindre behov av att kontrollera och granska

³ Fredriksson, Anders (2018): *Läraryrket och den politiska styrningen av skolan*. I: Jarl, Maria & Pierre, Jon (red). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups. Fredriksson, Anders (2010): *Marknaden och lärarna. Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Göteborgs universitet.

i efterhand. Det kan bidra till att dämpa en del av de negativa effekter som noterats med dagens system för tillsyn, som bidrar till en omfattande administration, överdokumentation och styrning mot att göra verksamheten granskningsbar.

Skolinspektionens tillsyn används för att kontrollera om en verksamhet uppfyller lagar och andra föreskrifter. Det finns olika typer av tillsyn (se avsnitt 8.2.3). Under senare år har Skolinspektionen gjort en omställning mot en mer situationsanpassad tillsyn för att i större uträkning kunna agera snabbt utifrån signaler om allvarliga brister. Vi menar att denna utveckling kan stärkas än mer så att tillsynen uteslutande riktas mot verksamheter med hög riskbild för att inte uppfylla kraven i lagstiftning och andra författningar. Därigenom kan tillsynen säkra en lägstanivå inom skolsystemet utifrån den enskilda elevens rättssäkerhet. Att säkerställa att varje elev verkligen får det eleven har rätt till kan komma att ställa andra krav på tillsynens utgångspunkter. Lagar och andra bestämmelser behöver kunna bedömas ur ett helhetsperspektiv och inte bara i detalj utifrån enskilda paragrafer.

Utifrån ett rättssäkerhets- och likvärdighetsperspektiv ska staten i sin tillsyn behandla alla huvudmän, skolor och verksamheter på ett likvärdigt sätt. I statens systemansvar ingår att säkra att alla huvudmän, skolor och verksamheter i skolsystemet lever upp till författningarnas krav så att eleverna tillförsäkras en likvärdig utbildning av god kvalitet. Tillsynen behöver ha skarpa verktyg för att förhindra att verksamhet som inte når upp till kraven får fortsätta. Riksdagen har under 2022 beslutat att det ska införas en möjlighet att ge kommunala skolor verksamhetsförbud, vilket inte har varit möjligt med tidigare lagstiftning.⁴ Motsvarande regel i ett statligt skolsystem skulle innebära att den myndighet som ansvarar för tillsyn inte bara ska ha möjlighet att stänga fristående skolor, utan också bör ha mandat att stänga statliga skolor som uppvisar allvarliga missförhållanden.

Men det är enligt utredningen samtidigt rimligt att skillnaderna mellan olika huvudmän får genomslag i hur tillsynen bedrivs. Staten behöver utveckla former för att utöva tillsyn av sin egen verksamhet på ett trovärdigt sätt. Redan i dag granskar Skolinspektionen staten när det gäller specialskolan och sameskolan. Skolinspektionen granskar också verksamheten vid särskilda ungdomshem och för intagna i

⁴ Prop. 2021/22:45 *Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister*. Bet. 2021/22:UbU10, rskr. 2021/22:136.

kriminalvårdsanstalt (som Kriminalvården ansvarar för). Även Inspektionen för vård och omsorg (IVO) utövar viss tillsyn av statlig verksamhet. Men med ett statligt huvudmannaskap för hela det offentliga skolväsendet kommer staten att utöva tillsyn av sig själv i mycket hög utsträckning. Givet att staten har fler verktyg att tillgå i styrningen av den egna skolverksamheten är det enligt utredningen inte orimligt att tillsynen, utifrån både ett riskbaserat förhållningssätt och ett effektivitetsperspektiv, riktas mer mot de enskilda huvudmän som staten i mindre utsträckning har kontroll över och som kan ha svårare att upprätthålla en tillräcklig kapacitet.

Staten kan behöva styra på olika sätt för att villkoren för eleverna ska bli likvärdiga

Enligt rådande principer ska lika villkor gälla mellan fristående och offentliga skolor. Det genomsyrar dagens regelverk för skolan. Samtidigt påverkas villkoren för huvudmännen, och därmed också för eleverna, även av annan lagstiftning beroende på huvudmännens övergripande ansvar och verksamhetsform. Exempelvis har ett aktiebolag i grunden ett annat syfte och lyder under ett annat regelverk än en kommun eller statlig myndighet.

Enligt utredningen bör utgångspunkten för styrningen av skolan vara att säkra att eleverna får delta i en skolverksamhet som kan bedrivas så att alla elever får likvärdiga förutsättningar. Det innebär att delar av dagens regelverk kan behöva anpassas mer till att olika typer av huvudmän verkar utifrån helt olika grundförutsättningar i lagstiftningen. Vår grundhållning är att alla elevers rätt till en likvärdig utbildning i en sådan möjlig översyn av regelverket bör väga tyngre än principen om lika villkor för huvudmän.

Staten behöver styra mer på vissa områden

Den generella ingången vid utvecklingen av den statliga styrningen bör vara att förenkla och förtydliga styrningen för att frigöra kapacitet både i huvudmannaledet och på skolorna och i verksamheterna. Men i vissa fall kan det enligt utredningen krävas mer styrning för att underlätta för huvudmännen och förtydliga vad det är som gäller. Det

rör exempelvis it-området där det finns ett behov av gemensamma standarder och riktlinjer och ett underskott på gemensam reglering.

Staten behöver organisera styrningen på ett funktionellt sätt

Staten bör arbeta med hur styrningen organiseras för att i största möjliga utsträckning dra nytta av synergieffekter och undvika dubbelarbete, luckor eller att statens olika roller blir otydliga. I det ingår att ta ställning till vilka funktioner som bör ha en gemensam organisation och vad som bör organiseras separat.

12.1.2 Staten bör ta ett större ansvar för planering och dimensionering av skolsystemet

Utredningens bedömning: Vid ett fullgånget förstatligande bör staten som systemansvarig ta ett större ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning i olika skolformer för att säkra likvärdighet och effektivitet i skolsystemet. Beroende på skolform kan ansvaret se olika ut. Inom ramen för systemansvaret bör staten

- ansvara för ett gemensamt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan. Staten bör också ansvara för att alla skolpliktiga barn har en skolplacering samt hålla ett samlat register över elever och deras skolplaceringar.
- ta fram regionala planeringsunderlag för att bedöma arbetsmarknadsbehov och efterfrågan på utbildning inom gymnasieskolan. Staten bör också ha ansvaret för en gemensam antagningsorganisation för alla huvudmän och utbildningar på regional nivå.
- ta fram regionala planeringsunderlag utifrån vuxnas behov och efterfrågan samt arbetsmarknadens behov inom kommunal vuxenutbildning.

Ansvaret för att främja en effektiv planering och dimensionering av skolsystemet bör även omfatta etableringen av fristående skolor. Vid prövningen av tillstånd bör staten kunna ta hänsyn till hur en friskoleetablering påverkar det lokala skolsystemet i stort samt

till systemets förmåga att svara upp mot både individens och samhällets behov av utbildning på ett kostnadseffektivt och likvärdigt sätt. Det kan ske på flera olika sätt, exempelvis genom att staten

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

Planering och dimensionering av utbildningsutbudet präglas av ett bristande helhetsperspektiv

Kommunen har utbudsansvar men kan inte styra dimensioneringen

Hemkommunen är den styraktör som i dag har ansvaret för att erbjuda och anordna grundskola, gymnasieskola och komvux för sina invånare. Hemkommunen ska också ytterst bevaka att skolpliktiga barn får den utbildning de har rätt till. Därmed har hemkommunerna ett så kallat utbudsansvar för utbildning.

Men hemkommunen är inte den enda aktör som erbjuder utbildning till invånarna i kommunen. Andra kommuner, regioner och enskilda huvudmän kan också erbjuda utbildningsplatser till barn, unga och vuxna i kommunen. Det innebär att hemkommunerna trots sitt utbudsansvar inte fullt ut förfogar över dimensioneringen av utbildningen för alla skolformer.

Grundmodellen är att varje huvudman själv planerar sitt utbud

Någon skolsystemsgemensam planering och dimensionering av utbildningsutbudet för grund- och gymnasieskolan finns inte i dag. Inom gymnasieskolan är det vanligt med samverkan mellan kommuner, men samverkan hanterar i första hand ansökan, antagning och

kostnadsfördelning och inte hur det samlade utbudet av utbildning ska se ut.⁵ Enskilda huvudmän planerar och dimensionerar själva sin utbildning.

Inom komvux är det också vanligt med samverkan mellan kommuner. Men denna samverkan varierar och kan vara mer eller mindre formaliserad. Samverkan inom komvux syftar ofta till att ge elever möjlighet att ta del av ett större utbildningsutbud, men det innebär inte per automatik att kommuner även planerar utbudet gemensamt. I stället fattas besluten om utbud och dimensionering av varje huvudman för sig.

Ingen aktör i skolsystemet har därmed mandat eller förutsättningar att ta ansvar för att det samlade utbudet av utbildning är samhälls-effektivt, resurseffektivt och likvärdigt. I stället präglas planeringen och dimensioneringen av utbildning i stor utsträckning av konkurrens mellan huvudmän och skolor.

Staten bör främja en effektiv planering och dimensionering av grundskolan

Inom ramen för kommunernas ansvar för att tillhandahålla och anordna utbildning inom grundskolan planerar och dimensionerar hemkommunen i dag den offentligt anordnade grundskoleutbildningen.

Grunden för planering och dimensionering av grundskolan är alla elevers rätt att gå i en skola nära hemmet.⁶ Hur många elever det finns och var de bor är därmed de viktigaste parametrarna vid planering och dimensionering av grundskoleutbildning.

Men elever och vårdnadshavare har också möjlighet att önska en annan skola än den närmaste. Skollagen anger att kommunen i första hand ska placera en elev vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå.⁷ Elever och vårdnadshavare har också möjlighet att önska en fristående skola och i vissa fall även en skola i en annan kommun.

⁵ SOU 2020:22 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

⁶ 10 kap. 29–30 §§ skollagen (2010:800).

⁷ 9 kap. 15 § och 10 kap. 30 § skollagen.

Rörlighet på skolmarknaden skapar en osäkerhet om efterfrågan på kommunala platser i grundskolan

Ökad valfrihet för eleverna och vårdnadshavarna, etableringen av fristående skolor och konkurrensen mellan huvudmän och skolor har gjort kommunernas planeringsarbete mer komplicerat. Om planering och dimensionering inom grundskolan en gång i tiden var liktydigt med att beräkna elevkullarnas förändringar och människors flyttmönster, så behöver kommunerna i dag också försöka prognostisera elevernas efterfrågan på skolplatser i olika skolor och samtidigt ta höjd för förändringar i det samlade utbudet av skolplatser till följd av etableringar eller nedläggningar av fristående skolor. Beroende på hur det lokala skolsystemet ser ut kan denna uppgift vara mer eller mindre utmanande och kostsam (se avsnitt 5.2.1).

En grundläggande svårighet är att elevernas och vårdnadshavarnas preferenser inte alltid är kända i förväg. Söktryck tidigare år, elevenkäter och liknande är verktyg som kommunerna kan använda, men förekomsten av fristående skolor med egna köer och nyetableringar eller nedläggningar av skolor kan förändra prognoserna. Det innebär att arbetet med planering och dimensionering alltid sker med en viss osäkerhet.

Behovet av förutsägbarhet är också en anledning till att många fristående skolor har ett system där elever och vårdnadshavare kan anmäla intresse för en skolplats långt i förväg och ställa sig i kö. För skolan innebär det att man får en tydligare bild av hur stort intresset för en plats på den aktuella skolan är. Å andra sidan kan skolan inte veta hur många andra skolor eleven står i kö till.

Staten bör ansvara för ett system för önskemål och beslut om placering i grundskolan

I ett statligt skolsystem övergår utbudsansvaret från kommunerna till en statlig huvudmannaaorganisation (se vidare i avsnitt 15.1.2). Men utredningen gör också bedömningen att staten, inom ramen för sitt systemansvar för skolan, bör ta ett större ansvar för en effektiv planering och dimensionering av grundskolan.

Planering och dimensionering inom grundskolan behöver ta hänsyn till att både efterfrågan och utbud av skolplatser varierar över tid, ibland även på kort sikt. För en effektiv planering och dimensionering

är det därför inte tillräckligt med befolkningsprognoser och kunskap om elevkullarnas storlek. Det krävs också kunskap om elevernas preferenser och sökmönster.

Utredningen om en mer likvärdig skola har tidigare föreslagit ett nationellt skolvalssystem för grundskolan för att trygga ansökan och antagning till grundskoleutbildning på lika villkor,⁸ och Skolverket har ett uppdrag att lämna förslag på hur ett gemensamt skolvalssystem kan organiseras och genomföras.⁹

I ett statligt skolsystem bedömer vi att staten i rollen som systemansvarig bör utveckla och driva ett system för önskemål och beslut om placering i grundskolan som förutom de statliga skolorna även omfattar de fristående skolorna. Ett sådant system kan underlätta planeringen och dimensioneringen av utbildningen för alla huvudmän, både den statliga huvudmannaorganisationen och de enskilda huvudmännen. Genom att alla skolor och elever omfattas av systemet blir det tydligare för huvudmän, elever och vårdnadshavare hur den reella efterfrågan på skolplatser ser ut. Därmed kan huvudmännen, såväl den statliga som enskilda, göra bättre prognoser och också anpassa utbudet av skolplatser till den faktiska efterfrågan. Det ger förutsättningar för ett mer resurseffektivt system. Ett gemensamt system kan också öka rättssäkerheten för eleverna. Skolinspektionen har tidigare funnit brister i flera fristående grundskolors arbete med mottagande och urval.¹⁰

Till systemet bör staten knyta relevant information om de skolor som ingår i systemet för att underlätta välinformerade önskemål, till exempel om skolornas personal, kostnader och resultat. Det finns en problematik kring att samla in och offentliggöra information om fristående skolor, eftersom de delvis lyder under annan lagstiftning och inte omfattas av samma bestämmelser om offentlighet och sekretess som den allmänna skolan. Regeringen har tillsatt en särskild utredning för att finna en lösning på detta problem.¹¹ Grundprincipen bör, enligt vår uppfattning, vara att alla huvudmän och skolor i skolsystemet ska ha samma skyldighet att lämna information så att den kan göras tillgänglig för elever, vårdnadshavare och andra intressenter.

⁸ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

⁹ Regeringen (2022): *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. 2022-06-30. U2022/02561.

¹⁰ Skolinspektionen (2022): *Fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola*.

¹¹ Dir. 2021:89 *En långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet*. Dir. 2022:10 *Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen (U 2021:04)*.

Ett viktigt värde med ett gemensamt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan är att det blir enklare för alla elever och vårdnadshavare att skaffa sig och uttrycka en preferens för en skola, eftersom alternativen blir kända och sökbara på ett tydligare sätt. Därmed blir processen mer likvärdig och rättssäker. En ökad transparens i sök- och urvalsprocessen bör minska risken för att individers olika kunskap om alternativ och faktiska möjligheter att önska skola kan leda till en för både individen och samhället kostsam skolsegregation.

Ett skolvalssystem behöver kunna ta hänsyn till vissa lokala förhållanden. Inte minst gäller det hur de faktiska färdvägarna till skolorna ser ut, något som kräver viss lokalkännedom. I den modell som Utredningen om en mer likvärdig skola har föreslagit skulle Skolverkets regionala organisation få ansvaret för att hantera ansökningar om placeringar respektive mottagande vid skolenheter.¹² I den modell för ett statligt skolsystem som vi beskriver här bör det i stället vara den systemansvariga myndighetens regionala organisation som skulle hantera skolvalet.

Staten bör ansvara för att alla skolpliktiga barn har en skolplacering

Skyldigheten för det allmänna att tillhandahålla och anordna grundläggande utbildning bygger på att alla barn som omfattas av skolplikt har rätt till kostnadsfri utbildning i allmän skola.¹³ Ansvaret för att på olika sätt bevaka och följa upp att skolplikten efterlevs är i dag delat mellan vårdnadshavarna, huvudmannen och hemkommunen.

- Vårdnadshavaren ska se till att barnet fullgör sin skolplikt, det vill säga kommer till skolan.¹⁴ Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och det beror på att vårdnadshavaren inte har uppfyllt sina skyldigheter kan hemkommunen förelägga vårdnadshavaren att fullgöra dem.¹⁵
- Alla huvudmän ska se till att skolpliktiga elever i den egna verksamheten fullgör sin skolgång.¹⁶ Om en elev har upprepade eller längre frånvaro är det rektorns ansvar att skyndsamt utreda från-

¹² SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹³ 7 kap. 3 § skollagen.

¹⁴ 7 kap. 20 § skollagen.

¹⁵ 7 kap. 23 § skollagen.

¹⁶ 7 kap. 22 § skollagen

varon i samråd med eleven, vårdnadshavaren och elevhälsan. Rektorn ska också anmäla frånvaron till huvudmannen.¹⁷ När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet med en annan huvudman än hemkommunen, eller det har inletts en utredning om elevens frånvaro, ska huvudmannen snarast meddela hemkommunen om det.¹⁸

- Hemkommunen har ett ansvar att se till att skolpliktiga barn får den utbildning de har rätt till även om de går i en skola med annan huvudman. Om en elev har upprepade eller längre frånvaro ska hemkommunen vid behov samordna insatser med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.¹⁹

Det finns brister i uppföljningen av elevers skolplacering

En viktig del i skolpliktsbevakningen är att säkerställa att alla barn har en skolplacering. På detta område har Skolinspektionen i sin tillsyn identifierat brister, både när det gäller kommunernas kontroll av vilka barn som är folkbokförda hos respektive kommun och i kontrollen av att folkbokförda barn är inskrivna vid en skolenhet. Myndigheten har också funnit brister i besluten om undantag från skolplikten, som fattats utan tillräckligt underlag (se också avsnitt 5.3.3).²⁰

Även Riksrevisionen har pekat på att lagstiftningen är otydlig när det gäller vad som krävs för ett beslut om undantag från skolplikten, vilket medför att kommuner och beslutsfattare inom kommunen tillämpar lagstiftningen olika.²¹

Staten bör bevaka att alla barn har en skolplacering

Att bevaka skolpliktens fullgörande kräver system, kunskap och kompetens som kan vara svåra för en enskild kommun att uppbåda och upprätthålla. Det gäller den administrativa kapaciteten att bevaka hur elever rör sig mellan skolor och kommuner, men också kunskapen om och förmågan att tillämpa lagstiftningen på ett korrekt sätt, inte

¹⁷ 7 kap. 19 a § skollagen.

¹⁸ 7 kap. 22 § skollagen.

¹⁹ 7 kap. 21 § skollagen.

²⁰ Skolinspektionen (2020): *Kommunernas ansvarstagande för skolplikten och ledigheter med mera – en tematisk tillsyn*.

²¹ Riksrevisionen (2019): *Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn*. RiR 2019:37.

minst vid utfärdandet av ett eventuellt vite. Vid ett fullgånget förstatligande gör utredningen därför bedömningen att staten i sin roll som systemansvarig bör ha det yttersta ansvaret för att alla skolpliktiga barn har en skolplacering. I detta ansvar bör det också ingå att pröva ärenden om undantag från skolplikten och ärenden om vitesföreläggande av vårdnadshavare.

För att staten ska kunna säkerställa att alla barn verkligen har en skolplacering behöver staten ha rutiner för att följa upp barnens skolplaceringar. Det nationella systemet för önskemål och beslut om skolplacering som vi beskrivit tidigare i detta avsnitt bör kunna användas för skolpliktsbevakning. För att det ska vara möjligt bör alla huvudmän, såväl den statliga som de enskilda, vara ålagda att rapportera till den systemansvariga myndigheten när elever slutar vid skolan eller uppvisar omfattande frånvaro, på motsvarande sätt som de i dag ska informera hemkommunen. Därigenom får den systemansvariga myndigheten hela tiden aktuella uppgifter om barnens skolplaceringar. Registret över skolplaceringar behöver också vara kopplat till folkbokföringsregistret för att säkerställa att alla skolpliktiga barn har en skolplacering. I princip innebär det att staten skulle skapa ett heltäckande elevregister för skolpliktiga barn i hela landet och av deras skolplaceringar.

En stor fördel med ett nationellt register över elever och deras skolplaceringar är att det minskar risken för att barns skolgång faller mellan stolarna, exempelvis vid flytt från en kommun till en annan. De juridiska förutsättningarna för ett register av det här slaget behöver dock utredas ytterligare eftersom många olika rättsområden berörs, såsom offentlighet och sekretess, förvaltningsrätt, dataskyddsförordningen (GDPR) samt särskild registerförfattning. Men i princip är det samma elevregister som varje kommun redan behöver ha i dag, bara att det skulle omfatta alla elever i landet.

För att informationen i ett nationellt elevregister ska vara tillförlitlig krävs det att alla huvudmän skyndsamt rapporterar in om elever slutar vid en av huvudmannens skolor. Tidigare granskningar har visat att enskilda huvudmän ibland dröjer med att rapportera när elever slutar. Det har också funnits problem i överlämningen mellan kommuner, där hemkommunen inte alltid får information från skolkommunen när elever börjar och slutar. Några överlämningar mellan kommuner kommer i ett statligt skolsystem inte längre att vara aktuella. Men eftersom elever kan röra sig även mellan den statliga huvud-

mannens skolor är det fortsatt viktigt att rapporteringen fungerar, inte minst mellan den statliga huvudmannaorganisationen och den systemansvariga myndighet som hanterar skolplaceringar.

Barn som är asylsökande har ingen skolplikt men har rätt att gå i skola från och med höstterminen det år de fyller sex år. I dag kan Migrationsverket på föräldrarnas uppdrag informera kommunen om att en familj bor där. I ett statligt skolsystem bör Migrationsverket i stället informera den systemansvariga myndigheten som ansvarar för skolplaceringar, så att barnet kan få en skolplats.

I ett statligt skolsystem kommer elever och vårdnadshavare inte längre att kunna kontakta en huvudman direkt om man önskar plats i någon av huvudmannens skolor, exempelvis vid flytt. Alla skolplaceringar behöver gå genom den ansvariga myndigheten. För att det här inte ska fördröja fullgörandet av skolplikten behöver myndigheten vara tillgänglig och ha effektiva handläggningsrutiner.

Staten bör styra och samordna planering och dimensionering av gymnasieskolan

Konkurrens om elever leder till en skev dimensionering av gymnasieutbildning

Den geografiska basen för gymnasieskolan skiljer sig från grundskolans. Gymnasieelever är äldre och kan röra sig över större avstånd. På så sätt är planering och dimensionering av utbildning i gymnasieskolan mer regional än lokal. Inom gymnasieskolan är det också möjligt att starta riksrekryterande utbildning om det finns nationell efterfrågan och nationellt intresse av utbildningen.²² Men det är fortfarande hemkommunen som har utbudsansvaret och därmed ett grundläggande ansvar för att planera och dimensionera utbildningen. Detta arbete präglas av konkurrensen mellan huvudmän och skolor. När Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola granskade gymnasieutbudet identifierades flera brister:

- Utbudet av gymnasieutbildning matchar inte arbetsmarknadens behov, vilket påverkar den samhällsekonomiska effektiviteten. En anledning till det är konkurrensen mellan huvudmän och skolor. Utredningen uttryckte det som att ”konkurrensen om elever riske-

²² 5 kap. 12, 12 a och 19 §§ gymnasieförordningen (2010:2039).

rar att flytta fokus från elevernas behov av utbildning till huvudmännens behov av elever”.²³ Utredningen exemplifierade bland annat med förekomsten av skolor som lockar med profiler som i ett kortsiktigt perspektiv kan attrahera ungdomar, men som har en mycket svag arbetsmarknadsanknytning (exempelvis e-sport).²⁴

- Utvecklingen har gått mot fler men mindre gymnasieskolor. När flera små skolor inom ett och samma pendlingsområde erbjuder ett likartat utbildningsutbud leder det till sämre resurseffektivitet.
- Tillgången till de olika nationella programmen i gymnasieskolan är över lag god, men elever som inte är behöriga till nationella program har ofta begränsade valmöjligheter till följd av ett snävt utbud i hemkommunen. Det innebär att tillgången till utbildning inte är likvärdig.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola såg ett ökat behov av samverkan kring gymnasieutbudet och ett tydligare krav på att utbudet av utbildning ska anpassas utifrån både elevers efterfrågan och behoven på arbetsmarknaden.²⁵

Riksdagen har beslutat om krav på samverkan kring gymnasieutbudet

Regeringen föreslog i mars 2022 att huvudmän ska ta hänsyn till både ungdomarnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov när de bestämmer vilka gymnasieutbildningar som ska erbjudas och antalet platser på utbildningarna. Riksdagen röstade för förslaget. De nödvändiga lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2023 och tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas 2025.²⁶

Den nya modellen innebär att Skolverket ska ta fram regionala planeringsunderlag. Dessa ska utgå från relevant statistik och bland annat innehålla bedömningar av behovet av ändringar i utbildningsutbudet utifrån arbetsmarknadsbehovet samt ungas och vuxnas efterfrågan på utbildning.²⁷

²³ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, s. 469.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

²⁷ 6 a § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Regeringen (2022): *Uppdrag om regionala planeringsunderlag*. Regeringsbeslut 2022-08-25. U2022/01595. U2022/02828.

I skollagen införs krav på att varje kommun ska samverka med andra kommuner om planering, dimensionering och erbjudande av viss utbildning inom gymnasieskolan och komvux. Samverkan bör ske genom ett avtal, och de samverkande kommunerna bildar ett primärt samverkansområde för utbildningen. Kravet på samverkansavtal är kopplat till ett krav på att eleverna erbjuds all sådan utbildning som anordnas av någon av kommunerna i det primära samverkansområdet.

Redan i dag ska hemkommunen erbjuda ett allsidigt urval av utbildning. Enligt den nya modellen får kommunen även ta hänsyn till utbildningar som enskilda huvudmän med skolenheter i kommunen eller samverkansområdet erbjuder när kommunen bedömer om eleverna har tillgång till ett allsidigt urval av utbildning. För att en enskild ska ges ett godkännande som huvudman för gymnasieskolan ska det krävas att utbildningen bidrar till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov.²⁸

En samlad statlig huvudman minskar behovet av att styra samverkan

Den nya beslutade modellen för samverkan kring planering och dimensionering av gymnasieskolan utgår från ett skolsystem med 290 kommunala huvudmän och ett mindre antal regionala huvudmän. I ett helt statligt system finns bara en offentlig huvudman, staten. Då skulle problematiken kring bristande kommunal samverkan och kapacitet att erbjuda ett allsidigt utbud av utbildning i stor utsträckning vara överspelad. Till skillnad från många kommuner behöver den statliga huvudmannen inte samverka med någon annan offentlig huvudman för att kunna erbjuda ett allsidigt utbud av utbildning, utan har mandatet och kapaciteten att planera och dimensionera den offentligt anordnade gymnasieutbildningen med utgångspunkt i uppdraget från riksdag och regering. Men även en statlig huvudman kommer att behöva ta hänsyn till geografiska och demografiska faktorer i planeringen av utbudet, vilket i praktiken kommer att påverka vilka realistiska valmöjligheter enskilda elever har.

²⁸ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

Staten bör ansvara för planeringsunderlag och en regional antagningsorganisation för gymnasieskolan

I ett statligt skolsystem gör utredningen bedömningen att staten som systemansvarig bör ta ett större ansvar för en effektiv planering och dimensionering av gymnasieskolan. Vi är inte av någon annan uppfattning än regeringen när det gäller behovet av att dimensionera utbildningen så att den både motsvarar elevernas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Det innebär att det även i ett statligt skolsystem kommer att behövas planeringsunderlag för att kunna göra korrekta bedömningar av behoven i olika avseenden.

Det skulle vara möjligt att lägga ansvaret för att ta fram sådana underlag direkt på den statliga huvudmannorganisationen. Men en effektiv planering och dimensionering av det samlade utbudet kräver att planeringsunderlagen även omfattar de enskilda huvudmännen. Därför gör vi bedömningen att uppgiften att ta fram planeringsunderlag bör ligga på den myndighet som hanterar statens uppgifter på systemnivå. Givet att gymnasieskolan i stor utsträckning kommer att vara regional även i ett statligt skolsystem bör planeringsunderlagen också vara regionala. Därmed säkerställer man en bra matchning mellan efterfrågan och utbud utifrån kunskap om lokala och regionala förhållanden.

Vi bedömer också att staten inom sitt systemansvar bör ansvara för en gemensam antagningsorganisation för alla huvudmän och utbildningar på regional nivå. Likt Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola anser vi att det kan underlätta en effektiv planering och dimensionering. Om alla huvudmän i ett regionalt område rapporterar in samma information och följer en gemensam process för ansökan och antagning kan det bidra till transparens och överblick över hur väl skolplatserna utnyttjas. Därmed får man en bild av hur effektiv den samlade organisationen är, vilket i sin tur kan underlätta varje huvudmans egen planering.²⁹

Erfarenheter från de regionala antagningsorganisationer som finns i nuläget på kommuners egna initiativ visar på flera fördelar med gemensamma antagningsorganisationer som använder digitala verktyg för antagningsprocessen. Digitala antagningsverktyg kan exempelvis generera stora mängder data om elevers preferenser, meritvärden,

²⁹ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

pendlingsmönster och val av utbildning. I vissa regioner utgör digitala antagningsverktyg redan i dag basen för ett regionalt elevregister med underlag för interkommunal ersättning, bidrag till fristående gymnasieskolor och elevuppföljning vid avbrott från gymnasieskolan.³⁰

Vi anser att det skulle kunna vara värdefullt om staten på liknande sätt skulle kunna tillhandahålla ett digitalt antagningsverktyg som kan användas i den regionala antagningen. Utifrån ett sådant digitalt verktyg skulle man kunna bygga ett nationellt elevregister för gymnasieskolan. Ett nationellt 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). Om ett sådant register ska utvecklas behöver det utredas ytterligare, inte minst eftersom frågan berör flera rättsområden, såsom offentlighet och sekretess, förvaltningsrätt samt dataskyddsförordningen (GDPR).

Staten bör styra och samordna planering och dimensionering av utbildning inom komvux

Komvux ska utgå från den enskilda individens behov, förutsättningar och erfarenheter. Dessutom ska komvux bland annat utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. Utbildningen pågår kontinuerligt och ansökan, mottagande och antagning till utbildningen görs året om.

Detta ställer höga krav på hur utbildningen erbjuds, planeras och dimensioneras. Yttre faktorer i form av exempelvis flyktingströmmar, konjunktur och arbetsmarknad påverkar behovet av utbildning. Inom komvux behövs därför ofta snabba omställningar av utbildningsutbudet. Antalet utbildningsplatser kan behöva öka eller minska och nya utbildningar kan behöva starta för att utbudet ska vara anpassat till individuella, lokala och regionala behov. Därmed finns det fler utmaningar i planeringen och dimensioneringen av utbildning inom komvux än för grund- och gymnasieskolan.

Inom komvux är det hemkommunen som har ett ansvar för att individer i behov av utbildning ska få möjlighet till det. Vilket utbud av kurser och utbildningar som ska ges beslutas av respektive kommun i sin roll som huvudman.

³⁰ Ibid.

Tillgången till utbildning inom komvux varierar

I dag finns det skillnader mellan kommuner när det gäller tillgång till utbildning inom alla skolformsdelar i komvux (se avsnitt 5.2.3). Kommunernas förutsättningar att planera och tillhandahålla utbildning utgår ofta från de delar av komvux som är rättighetslagstiftade och som kommunerna är skyldiga att erbjuda. De delar som inte är rättighetslagstiftade, i grova drag yrkesutbildning inom komvux, dimensioneras ofta utifrån de resurser som inte använts för rättighetsbaserad utbildning. Det är i hög grad kommunernas prioriteringar som styr möjligheterna att ta del av utbildning för den enskilda individen. För att kunna erbjuda ett brett utbud av utbildning förekommer mer eller mindre formaliserad samverkan mellan kommuner. Statliga satsningar som regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) syftar till att öka samverkan mellan kommuner och att bredda utbildningsutbudet.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola konstaterade att tillgången till utbildning behöver vara mer lika över hela landet. Framför allt finns det en stor skillnad mellan utbudet i större tätortskommuner och mindre glesbygdskommuner. Utbudet av yrkesutbildning i komvux är, enligt den utredningen, inte tillräckligt brett och avspeglar inte behoven på hela arbetsmarknaden.³¹ Utbildningen behöver även planeras och dimensioneras i förhållande till andra utbildningsformer, till exempel Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar (se avsnitt 5.5.5).

Riksdagen har beslutat om krav på samverkan om planering, dimensionering och erbjudande av yrkesutbildning inom komvux

Som tidigare nämnts för gymnasieskolan kommer det från 2025 att krävas kommunal samverkan kring utbudet av utbildning. För komvux på gymnasial nivå ska varje kommun samverka med andra kommuner genom avtal om planering, dimensionering och erbjudande av yrkesämnen och sammanhållna yrkesutbildningar.³² Även för komvux ska Skolverket ta fram regionala planeringsunderlag.³³

³¹ Ibid.

³² Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

³³ 6 a § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

Staten bör ansvara för planeringsunderlag för komvux

Precis som för gymnasieskolan utgår de planerade förändringarna runt planering och dimensionering av komvux från dagens system med kommunala huvudmän. I ett statligt system kommer det bara att finnas en enda huvudman för komvux, staten. Eftersom det inte finns enskilda huvudmän inom komvux kommer den statliga huvudmannen att kunna planera och dimensionera utbildning både i en lokal, regional och nationell kontext. Den statliga huvudmannen kommer också ensam att kunna besluta om vilka utbildningar som ska ges, var de ska förläggas och hur många platser de ska ha. Dessutom skulle den statliga huvudmannen kunna vara ansvarig för att ta fram regionala planeringsunderlag för komvux.

Mot denna bakgrund kan det tyckas överflödigt med ett statligt systemansvar för en effektiv planering och dimensionering av komvux. Men för gymnasieskolan menar vi att det är nödvändigt (se föregående avsnitt). Eftersom gymnasieskolan och komvux kompletterar varandra när det gäller att tillgodose den lokala och regionala arbetsmarknadens behov, bör planeringsunderlagen för de båda skolformerna tas fram av samma myndighet. Det finns också praktiska skäl till detta, exempelvis att samla uppgifter och kompetens i en myndighet i stället för i två olika. Därför gör vi bedömningen att staten som systemansvarig bör ta ett större ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning även inom komvux. Detta ansvar bör komma till uttryck genom att den systemansvariga myndigheten tar fram regionala planeringsunderlag utifrån vuxnas behov och efterfrågan samt arbetsmarknadens behov.

De planeringsunderlag som ska tas fram inom ramen för befintligt skolsystem omfattar bara yrkesutbildning i komvux. I ett statligt skolsystem behöver planeringsunderlagen rimligtvis också omfatta övriga delar av komvux. Eftersom komvux i hög grad ska utgå från individernas behov behöver underlagen tas fram i samverkan med kommunerna, som har ett uppsökande ansvar gentemot individer i behov av komvux. Frågan om vem som bör ansvara för planeringsunderlagen för övriga delar av komvux – den systemansvariga myndigheten eller den statliga huvudmannen – behöver analyseras vidare.

Behovet av ett digitalt antagningsverktyg finns även inom komvux men förutsättningarna är annorlunda

Mottagande och antagning till utbildning inom komvux hanteras i dag olika av kommunerna. Även inom komvux finns behov av ett digitalt antagningsverktyg som är anpassat efter skolformens förutsättningar samt ett nationellt elevregister som samlar relevanta uppgifter för till exempel uppföljning och resursfördelning. Men vid ett fullgånget förstatligande är förutsättningarna annorlunda för komvux jämfört med andra skolformer. Eftersom det endast kommer att finnas en huvudman för komvux – staten – kan huvudmannen styra och samordna antagningen på ett helt annat sätt. Behovet av ytterligare nationella digitala verktyg och register är inte detsamma eftersom alla uppgifter kan samlas i den statliga huvudmannens administrativa system. Den systemansvariga myndigheten skulle kunna få tillgång till relevanta samlade uppgifter direkt därifrån.

Statens ansvar för planering och dimensionering bör även omfatta etablering av fristående skolor

De enskilda huvudmännen och fristående skolorna svarar i dag för en ansevärd del av det samlade utbildningsutbudet inom skolsystemet. Fristående skolor är ansvariga för den egna verksamheten men har inget ansvar för hur deras verksamhet påverkar skolsystemet i stort. För att kommunerna ska kunna ta sitt ansvar för att alltid kunna tillhandahålla utbildning behöver de förhålla sig till de enskilda huvudmännens tillstånd och beslut om etablering, avveckling, ökning eller minskning av sin verksamhet.

Vid ett fullgånget förstatligande ansvarar den statliga huvudmannen för att planera och dimensionera den allmänna skolan utifrån de riktlinjer som riksdag och regering ger i lag och förordning. Utredningen har tidigare i detta avsnitt gjort bedömningen att de fristående skolorna bör inkluderas i de processer och digitala system för ansökan, antagning och skolplacering som staten ska ansvara för inom både grund- och gymnasieskolan. Men det finns skäl att överväga om staten inom ramen för sitt systemansvar för skolan även bör ta ett mer direkt ansvar för frågor som rör etablering och dimensionering av fristående skolor.

Etablering av fristående skolor kan påverka det lokala skolsystemet på olika sätt

En etablering av en fristående skola påverkar i huvudsak en geografiskt avgränsad del av skolsystemet. För grundskolan är kontexten i regel lokal, för gymnasieskolan snarare regional. En etablering behöver därför bedömas utifrån hur den påverkar den specifika lokala eller regionala del av skolsystemet som berörs.

En etablering av en fristående skola kan tänkas påverka skolsystemet i flera olika dimensioner och på olika sätt, både positiva och negativa. Hur olika möjliga konsekvenser värderas och vägs mot varandra kan delvis bero på vilken grundläggande syn man har på fristående skolors roll i skolsystemet och vilka värden som man vill ska känneteckna skolsystemet.

Fristående skolor kan påverka skolsystemets förmåga att svara upp mot individers och samhällets behov av utbildning

Friskolesystemet vilar på idén om värdet av individens valfrihet och förhoppningar om en ökad mångfald inom skolväsendet.³⁴ Fristående skolor kan erbjuda utbildning som på olika sätt kompletterar den utbildning som erbjuds av den allmänna skolan. Det kan exempelvis vara utbildning med en viss inriktning eller utformning. Ur individens perspektiv kan det vara positivt att kunna önska en utbildning eller skola som passar en själv eller ens barn särskilt bra. En ökad mångfald kan också bidra till att det samlade utbudet av utbildning svarar bättre mot samhällets behov. Ur detta perspektiv kan en etablering av en fristående skola bidra till ett mer samhällseffektivt skolsystem som bättre svarar mot både individens och samhällets behov av utbildning.

Men om utbudet av en viss typ av utbildning eller skola blir för stort i förhållande till individers efterfrågan eller samhällets behov, kan en etablering av en fristående skola i stället leda till ett mindre samhällseffektivt skolsystem. Detsamma gäller om en etablering av en fristående skola påverkar den allmänna skolans ekonomi och organisation så att den får svårt att leva upp till kravet att kunna tillhandahålla utbildning till alla.

³⁴ Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*.

Fristående skolor kan påverka likvärdigheten i skolsystemet

En etablering av en fristående skola kan också påverka skolsystemets likvärdighet. Ett likvärdigt skolsystem ger samma chanser till utbildning oberoende av vilken skola en elev går på, var i landet eleven bor eller vilka förutsättningar eleven har med sig. Friskolesystemet syftade ursprungligen till att ge valfrihet till fler grupper än tidigare och på så sätt utjämna livschanser och öka likvärdigheten i skolsystemet. Men om det bara är vissa grupper som söker sig och blir antagna till en fristående skola bidrar skolorna till segregation. Då riskerar likvärdigheten i skolsystemet i stället att minska. Etableringar av fristående skolor kan också påverka den allmänna skolans möjligheter att försöka motverka skolsegregation och öka likvärdigheten genom hur den organiserar sin skolverksamhet.³⁵

Fristående skolor kan påverka skolsystemets resurseffektivitet

En etablering av en fristående skola kan även tänkas påverka skolsystemets resurseffektivitet. Ett resurseffektivt skolsystem ger mesta möjliga kvalitet för satsade resurser. En av idéerna bakom friskole-reformen var att valmöjligheterna skulle skapa konkurrens som i sin tur skulle stimulera kvalitet och kostnadseffektivitet.³⁶ För att det ska finnas reella valmöjligheter behöver det finnas en viss överkapacitet i skolsystemet.

Men en överetablering av skolor och utbildningar riskerar samtidigt att leda till resursineffektivitet, om resurser går åt till att betala för klassrum som inte utnyttjas fullt ut eller till lärare som undervisar alltför få elever. För den allmänna skolan som har krav på sig att erbjuda utbildning till alla och därmed behöver upprätthålla en närvaro även på platser där elevunderlaget är mindre kan en överetablering påverka kvaliteten i verksamheten negativt.

³⁵ Kornhall, Per & Bender, German (2018): *Ett söndrat land – Skolval och segregation i Sverige*. Arena idé.

³⁶ Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*.

Vid ett fullgånget förstatligande bör statens systemansvar även omfatta etableringen av fristående skolor

Vid ett fullgånget förstatligande blir staten huvudman för de offentliga skolorna. 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. Men utredningen har i detta kapitel argumenterat för att även de fristående skolorna bör omfattas av det statliga systemansvaret för skolan. Det innebär att vi gör bedömningen att statens ansvar för en effektiv planering och dimensionering av skolsystemet även bör omfatta etableringen av fristående skolor och hur dessa påverkar skolsystemet.

Dagens skolsystem är präglad av konkurrens mellan huvudmän och skolor och en stor frihet för olika aktörer att etablera sig. I detta sammanhang pratar man ibland om en skolmarknad. Skolmarknaden har flera olika komponenter:

- Långtgående etableringsfrihet för kommunala och fristående skolor. Fristående skolor behöver dock få tillstånd från Skolinspektionen för att starta.
- Frihet för elever och vårdnadshavare att söka sig till både kommunala och fristående skolor.
- Ekonomisk ersättning som följer eleven och flyttar med om eleven byter skola.³⁷

Modellen bygger på idén att utbudet av utbildning ska anpassas till vårdnadshavares och elevers efterfrågan, samtidigt som konkurrens mellan skolor ska stärka kvaliteten och effektiviteten i hela skolsystemet.

Men om individens och samhällets intressen skiljer sig åt leder inte konkurrens per automatik till ökad kvalitet och effektivitet ur ett samhällsperspektiv. Skolsegregation och en alltför generös betygssättning är några exempel på konfliktområden.³⁸ Även de enskilda huvudmännens intressen kan skilja sig från samhällets, vilket kan få konsekvenser för kvalitet och effektivitet ur ett samhällsperspektiv.

Ett skolsystem där staten tar ett större ansvar för planering och dimensionering av utbildning innebär att spelreglerna för skolmarknaden delvis förändras. Vi har tidigare i detta kapitel gjort bedöm-

³⁷ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

³⁸ Ibid.

ningen att staten inom ramen för sitt systemansvar för skolan bör ansvara för ett gemensamt skolvalssystem för grundskolan och en antagningsorganisation för gymnasieskolan som omfattar både offentliga och fristående skolor. Vi har också pekat på behovet av en ny nationell modell för fördelning av resurser till skolan som i större utsträckning är anpassad utifrån elevers skiftande behov (bedömningarna när det gäller resursfördelning utvecklar vi i kapitel 13).

När det gäller möjligheten för enskilda huvudmän att etablera sig styr staten redan i dag vilka huvudmän och skolor som får tillstånd till det. Regelverket fokuserar i stor utsträckning på den enskilda huvudmannens ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar att bedriva skola. Sådana aspekter kommer även i ett statligt skolsystem att vara viktiga beståndsdelar i en tillståndsprövning.

Men i egenskap av systemansvarig för skolan behöver staten också balansera individens och huvudmannens intressen mot de övergripande samhällsintressena vid planering och dimensionering av utbildning. I slutändan är det alla elevers rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet som staten som systemansvarig ska värna. Det innebär att staten i sin prövning av tillstånd för etablering kan behöva utveckla verktyg för att i större utsträckning ta hänsyn till hur en friskoleetablering 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.

Vi har analyserat möjliga vägar för staten att styra etableringen av enskilda huvudmän och fristående skolor för att främja skolsystemets effektivitet och likvärdighet i olika avseenden. Det kan ske på flera olika sätt, exempelvis genom att staten

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

Vi utvecklar de olika punkterna nedan.

Staten kan ställa högre krav på allmänintresse som villkor för etablering

Ett skolsystem behöver svara mot både individens och samhällets behov av utbildning. Hur dessa behov ska vägas och värderas mot varandra är en central fråga när det gäller styrningen av de fristående skolorna och deras möjligheter att verka inom skolsystemet.

Friskolereformen innebar en ny syn på nyttan av fristående skolor. Under 1980-talet hade det hetat att enskilda individers intresse av det alternativ som en fristående skola erbjöd inte ensamt kunde vara grund för offentligt stöd. Det måste därutöver finnas ett allmänt intresse av den fristående skolans verksamhet.³⁹ Men i och med friskolereformen blev individens efterfrågan helt styrande och frågan om allmänintresse tonades ner.

De förändrade principer för planering och dimensionering för gymnasieskolan som riksdagen har beslutat om i juni 2022 innebär i detta avseende en viss återgång till principen om allmänintresse, med den avgörande skillnaden att principerna ska omfatta både offentliga och fristående skolor. Utgångspunkten för det nya regelverket för planering och dimensionering är att offentliga och enskilda huvudmän tillsammans ska bidra till ett ändamålsenligt utbildningsutbud. På så sätt ska de gemensamt bidra till att uppnå syftet med utbildning i gymnasieskolan. Vid godkännande av enskilda som huvudmän ska Skolinspektionen därför pröva om utbildningen bidrar till kompetensförsörjningen genom att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov.⁴⁰

Till skillnad från gymnasieskolan är grundskolan enhetlig och dessutom obligatorisk. De variationer som kan finnas inom grundskolan handlar därför om utbildningens utformning, snarare än dess innehåll. Innan friskolereformen motiverades statligt stöd till fristående grundskolor med att det fanns ett allmänt intresse av att en alternativ pedagogik och inriktning av skolans verksamhet kunde prövas. För att få statsbidrag skulle den fristående skolan därför ha en prägel som avvek från grundskolan.⁴¹

I dag har majoriteten av de fristående grundskolorna en allmän pedagogisk inriktning och skiljer sig inte i något avgörande hänseende från de offentliga skolorna. Inom grundskolan finns heller ingen

³⁹ Prop. 1982/83:1 *Skolor med enskild huvudman m.m.* Bet. 1982/83:UbU10, rskr. 1982/83:63.

⁴⁰ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning.* Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

⁴¹ Prop. 1987/88:100, bilaga 10. Bet. 1987/88:UbU14, rskr. 1987/88:304.

reglering som tar sikte på allmänintresset av en friskoleetablering. En enskild huvudman som önskar etablera en skola behöver inte kunna visa att etableringen motsvarar ett samhällsbehov, utan det räcker att huvudmannen kan visa att det finns en efterfrågan från individer.

Att införa ett villkor som säger att fristående skolor behöver bidra med något unikt till utbildningsutbudet inom grundskolan för att få tillstånd för etablering skulle innebära att en stor andel av de befintliga fristående skolorna inte skulle leva upp till kraven. Det skulle också innebära att kraven på utbildningen i de fristående grundskolorna skulle skilja sig väsentligt från kraven på offentliga grundskolor. En variant vore att skilja på besluten om tillstånd respektive finansiering, på liknande sätt som innan friskolereformen. Från grundskolans införande fram till friskolereformen knöts rätten att starta och välja skola till internationella konventioner, men en statlig finansiering krävde särskilda skäl.⁴² Men även om kravet på allmänintresse inte skulle gälla själva tillståndet, utan endast utgöra ett villkor för statlig finansiering, skulle det innebära en grundläggande förändring av premisserna för friskolesystemet så som det ser ut i dag. En begränsning av rätten till offentliga bidrag skulle också medföra att fristående grundskolor skulle behöva hitta alternativa finansieringsformer, exempelvis genom avgifter. Enligt gällande skollagstiftning ska utbildningen i grund- och gymnasieskolan samt motsvarande skolformer vara avgiftsfri.⁴³

Utredningen anser att en sådan grundläggande förändring av friskolesystemet går utöver vad som ryms inom ramen för ett ökat statligt ansvar för skolsystemets planering och dimensionering. Däremot kan det finnas anledning att se över balansen mellan individens efterfrågan av en viss utbildning och samhällets intresse av ett likvärdigt och kostnadseffektivt skolsystem.

Etablering kan nekas vid påtagliga negativa följder

Ett av statens verktyg för att balansera nyttan av en friskoleetablering mot eventuella risker är skollagens bestämmelser om påtagliga negativa följder. För att en enskild huvudman ska bli godkänd får

⁴² SOU 1961:30 *Grundskolan*. Prop. 1962:54 *Reformering av den obligatoriska skolan m.m.* Prop. 1962:136 *Förslag till skollag m.m.* Se också prop. 1987/88:100, bilaga 10. Bet. 1987/88:UbU14, rskr. 1987/88:304.

⁴³ Se t.ex. 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 § och 15 kap. 17 § skollagen.

utbildningen inte innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för det allmänna skolväsendet i kommunen (se avsnitt 4.1.5).⁴⁴

Bestämmelsen om påtagliga negativa följder för det allmänna skolväsendet utgör i dag en undantagsbestämmelse som ska tillämpas med återhållsamhet. Huvudregeln är att en skola som motsvarar författningarnas krav ska godkännas.⁴⁵ Påtagliga negativa följder på lång sikt innebär att effekten dels behöver vara märkbar, dels ska vara bestående över tid. Det kan handla om att etableringen av en fristående grundskola tvingar en kommun att lägga ner en skola så att avståndet till närmaste skola ökar avsevärt för elever i kommunen.⁴⁶ Andra exempel som Skolinspektionen ger är om etableringen av en fristående skola medför en risk att kommunen eller närliggande kommuner kan bli tvungna att lägga ner ett nationellt gymnasieprogram eller en nationell inriktning, eller om etableringen påverkar kommunens skolorganisation och medför betydande kostnadsökningar som är bestående. Med lång sikt brukar avses en tidsperiod på fem till sex år. Att kommunen tvingas göra vissa justeringar på kort sikt är inte tillräckligt för att de negativa konsekvenserna ska anses vara påtagliga.⁴⁷

Bevisbördan vilar på kommunen. Lägeskommunen, och för gymnasieskolan även närliggande kommuner, har yttranderätt men inte vetorätt inför en friskoleetablering. Kommunen har inte heller någon skyldighet att yttra sig, men för Skolinspektionen är kommunens yttrande ett viktigt underlag i tillståndsprövningen.

I remissutskicket till kommunen efterfrågar Skolinspektionen bland annat information om befolkningsprognos, antal skolor (fristående och kommunala) samt placeringen av dessa. För gymnasieskolan efterfrågas även antagningsstatistik. Kommunen kommer oftast in med det underlag som Skolinspektionen efterfrågar. Utöver detta begär Skolinspektionen en konsekvensbeskrivning där kommunen ombeds redogöra för ekonomiska, pedagogiska och organisatoriska konsekvenser. För att kommunernas uppgifter ska kunna ligga till grund för beslut krävs det att de är tillräckligt konkreta. Om uppgifterna i konsekvensanalysen är vaga kan det medföra att Skolinspektionen

⁴⁴ 2 kap. 5 § skollagen.

⁴⁵ Skolinspektionen (2022): *Bedömningsstöd 2022 för fristående skola*.

⁴⁶ Prop. 2009/20:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

⁴⁷ Skolinspektionen (2022): *Vad innebär påtagliga negativa konsekvenser?*

www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/fragor-och-svar/tillstand-for-fristaende-skola/vad-innebar-patagliga-negativa-konsekvenser/ (hämtad 2022-05-11).

inte anser sig ha stöd för en bedömning av om konsekvensen är påtaglig och bestående. Några exempel är att kommunen anger att de måste lägga ner en skola, men inte specificerar vilken skola, eller att etableringen kommer att drabba kommunen negativt ekonomiskt men inte specificerar i vilken utsträckning.⁴⁸

Skolinspektionen gör långt ifrån alltid samma bedömning som lägeskommunen när det gäller vad som utgör påtagliga negativa följder.⁴⁹ Av de olika avslagsgrunderna som Skolinspektionen tillämpar var ”påtagliga negativa följder” trots det den näst vanligaste för nyetableringar i ansökningsomgången inför läsåret 2021/2022. Bara avslagsgrunden ”elevunderlag och ekonomiska förutsättningar” var mer förekommande. Men skillnaderna mellan skolformerna är stora. För ansökningar gällande gymnasieskolan angav Skolinspektionen i 146 fall påtagliga negativa följder som en (av ibland flera) grunder för avslag under åren 2015–2020. För grundskolan var motsvarande siffra 6 fall. Inför läsåret 2020/2021 fick ingen ansökan om etablering av fristående grundskola avslag med motiveringen att den skulle få påtagliga negativa följder.⁵⁰

Ett skäl till de förhållandevis många avslagen på gymnasiesidan är att etableringar av fristående skolor kan försvåra för kommunen att upprätthålla ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar på det sätt som kommunen är skyldig att göra enligt skollagen.

När Skolinspektionen nekat etableringar av grundskolor har det ofta rört sig om glesbygds- eller landsbygdskommuner där en etablering av en fristående skola medför en stor påverkan på den kommunala skolans organisation och ekonomi även på lång sikt. Bland de fall som prövats rättsligt finns exempel där Skolinspektionen har nekat en enskild huvudman tillstånd att driva vidare en byskola som en glesbygdskommun av ekonomiska skäl har lagt ner, eftersom en sådan etablering skulle medföra bestående kostnadsökningar för kommunen.⁵¹ Däremot har kommuner inte fått gehör för mer allmänna invändningar om att en friskoleetablering skulle påverka den kom-

⁴⁸ Uppgifter från Skolinspektionen i e-post 2022-06-27.

⁴⁹ Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2022-02-24 i mål nr 28847-21. Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2021-03-31 i mål nr 15139-20. Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2021-12-20 i mål nr 28441-21.

⁵⁰ Skolinspektionens statistik över ansökningar och beslut om tillstånd.

⁵¹ Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2021-03-31 i mål nr 15139-20. Skolinspektionen: Beslut 2015-06-25, dnr 31-2015:887. Skolinspektionen: Beslut 2017-06-29, dnr 31-2017:1058.

munala ekonomin, skolorganisationen eller likvärdigheten i skolan negativt.⁵²

Staten kan öka kvaliteten och enhetligheten i konsekvensanalysen

Både följderna av en etablering och kapaciteten att analysera dem kan sannolikt påverkas av ett statligt systemansvar och huvudmannaskap för de offentliga skolorna.

Exempelvis innebär en resursfördelningsmodell där staten fördelar resurser till både den statliga huvudmannaorganisationen och de enskilda huvudmännen utifrån en gemensam resursfördelningsmodell att det inte längre kommer att finnas en direkt koppling mellan kostnaden för de offentliga skolorna och ersättningen till de fristående skolorna. Ett minskat elevantal i de offentliga skolorna och därav ökade kostnader per elev kommer alltså inte längre att medföra en ökad ersättning till de fristående skolorna på samma sätt som i dag. De negativa följderna av en friskoleetablering för det allmänna skolväsendets ekonomi kan därmed förväntas bli mindre.

Däremot kan en etablering av en fristående skola fortfarande påverka den offentliga skolans ambitioner att upprätthålla en effektiv organisation. Det går att argumentera för att en stor statlig huvudman i princip alltid borde kunna hantera de ekonomiska konsekvenserna av en friskoleetablering. Men även en statlig huvudman behöver balansera sitt uppdrag att tillhandahålla utbildning av god kvalitet med krav på resurseffektivitet. Den statliga huvudmannen kommer också att verka i ett lokalt och regionalt sammanhang. De utmaningar som exempelvis finns med att bedriva skolverksamhet i glesbygdskommuner kommer att kvarstå också med ett statligt huvudmannaskap för skolan.

Det kommer därför, även vid ett fullgånget förstatligande, att vara relevant att väga en etablering av en fristående skola mot konsekvenserna för den allmänna skolan. Ansvar för att bedöma dessa konsekvenser kommer att vila på den systemansvariga myndigheten. Riksrevisionen har i en granskning av skolpengssystemet kritiserat Skolinspektionen för att i dag endast göra sina bedömningar utifrån de exempel som ges i förarbetena, vilket enligt Riksrevisionen ger ett snävt utrymme för bedömningen av påtagliga negativa följder på lång

⁵² Se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2021-12-20 i mål nr 28441-21.

sikt.⁵³ Vid ett fullgånget förstatligande med statligt systemansvar bör det ligga ett tydligare ansvar på den systemansvariga myndigheten att analysera konsekvenser ur ett helhetsperspektiv. För att kunna göra det behöver den systemansvariga myndigheten utveckla metoder för att göra gedigna analyser av konsekvenserna av en friskoleetablering. Det kan innebära att myndigheten behöver ta fram mer underlag själv än vad Skolinspektionen gör i dag och mer aktivt efterfråga specifika analyser och underlag både från den enskilda som söker tillstånd och från den statliga huvudmannen.

Vid ett statligt huvudmannaskap för offentliga skolor kommer det inte att vara kommunerna utan den statliga huvudmannaorganisationen som får yttra sig över en friskoleetablerings konsekvenser för det allmänna skolväsendet. Underlaget från den statliga huvudmannen kommer inte att variera utifrån kommunernas olika kompetens eller politiska hemvist på samma sätt som i dag. Därmed kan förfarandet vid ett fullgånget förstatligande förväntas bli mer rättssäkert och förutsägbart även för de enskilda huvudmännen.

Erfarenheterna från dagens modell för prövningen av påtagliga negativa följder är samtidigt att det är svårt att förutsäga och konkretisera framtida konsekvenser av en friskoleetablering. Denna svårighet kommer att finnas även vid ett fullgånget förstatligande. Riksrevisionen har i sin granskning av skolpengssystemet påpekat att det saknas kunskap om vilka negativa följder på lång sikt som en friskoleetablering kan medföra.⁵⁴ I en modell med statligt systemansvar för skolan bör det ingå i den systemansvariga myndighetens uppdrag att utveckla sådan kunskap för att på så sätt också förbättra förutsättningarna för sina egna bedömningar av om en etablering kan få påtagliga negativa följder.

Staten kan utveckla grunderna för bedömningen av negativa följder

Vid ett fullgånget förstatligande kan staten inom ramen för sitt systemansvar också behöva se över grunderna för bedömningen av konsekvenserna av en etablering.

På vilka grunder bedömningen av påtagliga negativa följder ska göras och vilket inflytande lägeskommunen ska ha har utretts flera

⁵³ Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

⁵⁴ Ibid.

gångar och regelverket har också justerats vid några tillfällen, även om de grundläggande principerna har legat fast.⁵⁵

I mars 2022 föreslog regeringen att konsekvenserna för det allmänna skolväsendet och skolans likvärdighet ska väga tyngre vid prövningen av godkännande av enskilda huvudmän och fristående skolor än vad det gör i dag. Förslaget innebar att Skolinspektionen särskilt skulle beakta elevers rätt till en likvärdig utbildning vid prövning av ansökningar om nyetableringar av fristående skolor. Med det menade regeringen att etableringen av en ny fristående skola inte får medföra att en kommuns befintliga skolväsende försämras på så sätt att inte alla elever längre kan garanteras rätten till en likvärdig utbildning. Om etableringen av en fristående skola exempelvis riskerar att medföra att befintliga skolor förlorar elever eller behöriga lärare i en sådan omfattning att de kvarvarande eleverna inte längre kan tillförsäkras rätten till en likvärdig utbildning kan det utgöra grund för Skolinspektionen att neka tillstånd. Men förslagen avslogs av riksdagen tillsammans med förslag om förändrade regler för skolval och urvalsgrunder för förskoleklass, grundskola och grundsärskola.⁵⁶ Vid ett fullgånget förstatligande kan det dock finnas anledning att överväga hur bedömningen av påtagliga negativa följder kan utvecklas inom ramen för ett tydligare statligt ansvar för skolsystemets likvärdighet och effektivitet.

Av förarbetena till gällande lagstiftning framgår att Skolinspektionen vid sin prövning av påtagliga negativa följder inte bara ska beakta följderna för det kommunala skolväsendet, utan också ska utgå från ett elevperspektiv och göra en helhetsbedömning. Men med elevperspektiv har i detta sammanhang framför allt avsetts elevers möjlighet att välja skola och tillgång till ett brett utbud av utbildningar. Helhetsbedömningen har därmed handlat om att väga kommun- och elevperspektiv mot varandra,⁵⁷ inte om alla elevers rätt till en likvärdig utbildning eller skolsystemets effektivitet.

Det innebär dock inte att fler aspekter inte skulle kunna beaktas vid en helhetsbedömning av påtagliga negativa följder. Kammarrätten

⁵⁵ SOU 1995:109 *Likvärdig utbildning på lika villkor*. SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet*. Prop. 1995/96:200, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:14. Prop. 2001/02:35, bet. 2001/02:UbU7, rskr. 2001/02:184. Prop. 2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322. Prop. 2013/14:112, bet. 2013/14:UbU22, rskr. 2013/14:357.

⁵⁶ Prop. 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval*. Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.

⁵⁷ Prop. 2009/10:157 *Bidragsvillkor för fristående verksamheter*. Bet. 2009/10:UbU22, rskr. 2009/10:322.

har exempelvis i en dom framfört att skollagen⁵⁸ ger utrymme för att även segregation kan beaktas som en sådan bestående och påtaglig negativ följd som kan uppstå till följd av en friskoleetablering.⁵⁹

Ett sätt för staten att i högre grad anlägga ett systemperspektiv på etableringen av fristående skolor vore att ge den systemansvariga myndigheten ett tydligare mandat att också väga in likvärdighetsaspekter vid sin prövning av tillstånd för fristående skolor. Vid en sådan helhetsbedömning skulle den systemansvariga myndigheten fortfarande ta hänsyn till om en etablering skulle riskera kvaliteten i det allmänna skolväsendet och väga det mot värdet av ökade valmöjligheter för individen och ett eventuellt breddat utbildningsutbud. Men prövningen skulle därtill kunna ta hänsyn till huruvida etableringen riskerar att påverka likvärdigheten, exempelvis genom ökad skolsegregation.

Grundskolor ska i princip vara öppna för alla elever, det gäller både offentliga och fristående skolor. Men resursstarka elever är ofta överrepresenterade i fristående grundskolor. En anledning till det är att benägenheten att söka sig till en fristående skola är högre bland resursstarka elever och deras vårdnadshavare. Det är ett mönster som förstärks av det kösystem som många fristående skolor använder. Ett nationellt skolvalssystem, där möjligheten att använda kötid som urvalsgrund är begränsad, har förutsättningar att motverka skolsegregation och, tillsammans med ett resursfördelningssystem som tar hänsyn till skillnader i elevers förutsättningar och behov, stärka likvärdigheten i skolsystemet.

Men det kan också finnas mer subtila mekanismer bakom skolsegregation. Exempelvis kan skolor genom sin inriktning och marknadsföring signalera att de i första hand vill se sökande med goda studieförutsättningar. Att bedriva undervisning på engelska kan vara en sådan signal. Skolinspektionen har också funnit exempel på fristående skolor som i sin information explicit uttrycker att deras skola på grund av inriktning och pedagogisk profil har begränsade möjligheter att möta elever med vissa särskilda diagnoser och stödbehov.⁶⁰ Dessa mer subtila segregeringande mekanismer kan vara svåra att komma åt genom regler för skolval och resursfördelning. Däremot skulle de kunna beaktas vid en prövning av tillstånd för etablering. Det inne-

⁵⁸ 2 kap. 5 § skollagen.

⁵⁹ Kammarrätten i Stockholm dom 2015-12-18 i mål nr 3421-15.

⁶⁰ Skolinspektionen (2022): *Fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola*.

bär att den systemansvariga myndigheten vid en ansökan från en fristående skola skulle kunna väga individens intresse av att utbildningen startar mot risken för en ökad skolsegregation inom skolsystemet.

Frågor om likvärdighet och segregation är svårare att definiera och kvantifiera än frågor som rör elevantal, geografiska avstånd och ekonomiska resurser. De är därmed också betydligt svårare att hantera i en tillståndsprocess som också behöver vara rättssäker och transparent. För att den systemansvariga myndigheten ska kunna göra en sådan bedömning kommer det att krävas ett förarbete som definierar och konkretiserar de grunder på vilka staten kan neka en fristående skola tillstånd att etablera sig.

Men det finns också utmaningar när det kommer till bevisbördan. Så länge frågan strikt handlar om konsekvenser för det allmänna skolväsendet kan den statliga huvudmannen förväntas ha både incitament och förutsättningar att lämna ett väl underbyggt underlag till den systemansvariga myndigheten. Men frågor som rör följder för eleverna eller konsekvenser för likvärdigheten i hela skolsystemet kan kräva ett underlag som går utöver en analys av den statliga huvudmannens verksamhet. Det kan därför ställa högre krav på den systemansvariga myndighetens förmåga att göra en egen konsekvensanalys.

Staten kan sätta ramar för antalet skolplatser i skolsystemet

Frågan om fristående skolors etablering handlar också om skolsystemets resurseffektivitet. Alltför många skolplatser i förhållande till behoven kan medföra en ineffektiv resursanvändning där varken lokaler, utrustning eller personal kan tillvaratas på ett optimalt sätt. En nyetablering eller utökning av en fristående skola kan också innebära att andra skolor – både kommunala och fristående – som förlorar elever får svårt att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet.

I dag krävs det inför en etablering av en fristående förskoleklass, grundskola eller grundsärskola att huvudmannen kan visa att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. Nuvarande bestämmelse ersatte en tidigare reglering som föreskrev att fristående skolor behövde ha minst 20 elever. Bestämmelsen är i första hand motiverad utifrån ett kvalitetsperspektiv och syftar till att säkerställa att de utbildningar som godkänns har god

kvalitet.⁶¹ Däremot finns det i dagsläget inget regelverk som ser till den samlade resurseffektiviteten i skolsystemet. Skolkostnadsutredningen föreslog 2016 att Skolinspektionen vid bedömningen av påtagliga negativa följder av en friskoleetablering särskilt skulle beakta att det inte sker en överetablering av skolor men utvecklade inte närmare hur det skulle definieras.⁶²

Ett möjligt sätt för staten att undvika en kostnadsdrivande överetablering av skolor är att lägga större vikt vid skolsystemets kapacitetsbehov vid prövningen av godkännande av en friskoleetablering. Rent konkret skulle det exempelvis kunna handla om att sätta ett slags tak för antalet utbildningsplatser som ska erbjudas inom ett lokalt eller regionalt skolsystem och därmed också för vilket utrymme det finns för friskoleetableringar.

För gymnasieskolan har Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola lämnat ett förslag som tangerar en sådan lösning. Deras modell innebär att Skolverket beslutar om regionala ramar för vilka utbildningar och hur många platser på dessa som ska erbjudas inom skolsystemet. Ramarna ska sedan enligt förslaget vara styrande för Skolinspektionens prövning av ansökningar om friskoleetableringar. Beslut om godkännande ska omfatta det högsta antalet platser som en huvudman får erbjuda och detta antal måste rymmas inom den beslutade ramen.⁶³

En modell med ramar skulle vara möjlig även i ett skolsystem där staten är huvudman för de offentliga gymnasieskolorna. Den systemansvariga myndigheten skulle i så fall besluta om ramarna som den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen båda skulle behöva förhålla sig till. En avgörande fråga vid en sådan lösning är hur platserna ska fördelas mellan den statliga huvudmannen och enskilda huvudmän. I det förslag som Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola lade fram skulle Skolverket besluta om ramar, medan Skolinspektionen skulle besluta om antalet platser som enskilda huvudmän får erbjuda. Detta skulle då också klargöra hur många platser som de kommunala huvudmännen i regionen sammanlagt kan erbjuda.⁶⁴

⁶¹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

⁶² SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*

⁶³ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

⁶⁴ Ibid.

I remissbehandlingen mötte dock förslaget om ramar en del kritik. Bland annat uppfattades det som otydligt i flera delar och därmed också svårt att fullt ut bedöma konsekvenserna av. Otydligheten gällde till exempel ansvarsfördelningen mellan de inblandade statliga myndigheterna, kommunerna och de enskilda huvudmännen, ramarnas närmare utformning och praktiska tillämpning samt vilka principer som ska gälla vid fördelningen av platser mellan olika huvudmän.⁶⁵ Ett införande av en modell med ramar skulle kräva att denna typ av frågor utreddes vidare. Det gäller även i ett system med statligt huvudmannaskap för offentliga skolor.

För grundskolan är det totala behovet av skolplatser liktydigt med antalet barn i skolpliktig ålder. Men därtill behöver systemet ha en viss överkapacitet för att det ska finnas reella möjligheter att välja skola. Den allmänna skolan behöver också ta höjd för att alltid kunna ta emot nya elever i behov av en skolplats. Ett sätt att motverka en alltför omfattande överetablering av grundskolor skulle vara att definiera tillåten överkapacitet i ett lokalt eller regionalt skolsystem och sedan tillåta fristående skolor att etablera sig om det finns utrymme inom dessa gränser. Sådana ramar skulle i så fall behöva vara tillräckligt flexibla för att hantera oplanerade händelser, såsom flyktingkriser eller varierande storlek på elevkullar. Eftersom grundskolan till sin natur är lokal och närhet till hemmet en viktig faktor skulle ramarna också behöva hantera att även skolors lokalisering inom ett lokalt skolsystem har betydelse för frågan om överetablering. För att tydligare betona det allmännas ansvar för utbildning och särställning inom skolsystemet vore det möjligt att också sätta ett tak för hur stor del av platserna inom skolsystemet som får utgöras av fristående skolor. I praktiken skulle det samtidigt innebära en reglering för det minsta antalet skolplatser som staten behöver ansvara för inom respektive skolform. En sådan reglering skulle dock få stora

⁶⁵ 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 (2020): *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.

konsekvenser för de enskilda huvudmän och fristående skolor som i dag bedriver verksamhet i kommuner där friskolesektorn står för en betydande andel av platserna. Det är inte heller självklart att en sådan modell skulle öka kostnadseffektiviteten i skolsystemet.

En fördel med ett system med bestämda ramar för antalet skolplatser är att planeringsförutsättningarna blir bättre. Många av skolans kostnader är fasta eller åtminstone mycket trögrörliga. En ersättning som följer med eleven vid byte av skola innebär att resurserna inte alltid finns där kostnaderna uppstår, åtminstone inte på kort och medellång sikt. Det gäller inte minst kostnader för skollokaler, som i det korta perspektivet förblir desamma även om antalet elever minskar. Men det gäller även kostnader för exempelvis undervisande lärare, såvida inte minskningen av elever är så stor att antalet klasser kan minska. Det allmänna skolväsendets ansvar för att alltid kunna bereda plats för elever innebär också att det inte alltid är möjligt att ens på lång sikt fullt ut anpassa sin organisation till ett minskat antal elever.

Riksrevisionen har konstaterat att dagens regelverk kring tillstånd att starta eller utöka skolverksamhet bidrar till försämrade planeringsförutsättningar på huvudmannanivå eftersom det medför en stor osäkerhet kring behoven av skolplatser i en kommun. För kommunala skolor kan det vara svårt att parera när det sker stora och plötsliga förändringar i elevunderlaget, exempelvis vid nyetableringen av en fristående grundskola.⁶⁶ Tydligare ramar för antalet skolplatser medför en ökad tröghet i tillståndsförfarandet för fristående skolor och kan därmed bidra till att minska risken för stora, oförutsedda skiften i skolornas elevunderlag. En risk är samtidigt att en modell med ramar blir administrativt tungrodd och inte tillräckligt flexibel. I och med att grundskolan är en enhetlig skolform kan det dock vara lättare att applicera en modell med ramar i grundskolan än i gymnasieskolan med sin programstruktur.

En svårighet med alla modeller som bygger på att en etablering provas i förhållande till det befintliga utbudet av skolplatser är att det skapar en problematik där huvudmän som redan har tillstånd kan anses vara gynnade i förhållande till huvudmän som önskar etablera sig. Med andra ord uppstår det monopolröntor för befintliga huvudmän.

Enligt Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola hindrar deras förslag om regionala ramar för utbildningsplatser inte att enskilda huvudmän får tillstånd även om an-

⁶⁶ Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

talet platser inom ramen inte ökar. Om en ansökan från en enskild huvudman avser en utbildning där det finns en stark efterfrågan på arbetsmarknaden, men de befintliga huvudmännen inte lyckas fylla de platser som de tilldelats inom ramen, så kan det finnas anledning att låta en ny huvudman få ett godkännande och att omfördela platser inom ramen. Detta kan enligt Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola bidra till en sund konkurrens där huvudmän som inte attraherar elever utmanas av nya aktörer.⁶⁷

Även inom grundskolan bör det, om man vill använda en modell med ett kapacitetstak, finnas ett utrymme för omfördelning av platser mellan huvudmän. Utgångspunkten bör vara att tillståndsprövningen ska ske utifrån en helhetsbedömning. Det innebär att risken för en kostnadsdrivande överetablering behöver vägas mot elevernas tillgång till ett brett utbud av utbildningar, konsekvenser för den allmänna skolans ekonomi och organisation samt för likvärdigheten och kvaliteten i skolsystemet.

Begränsningar av etableringar måste vara förenliga med näringsfriheten

Förändringar i regelverket för etablering av fristående skolor får inte innebära omotiverade begränsningar av näringsfriheten.

- Enligt regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.⁶⁸
- Enligt EU:s rättighetsstadga ska näringsfriheten erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Enligt stadgan kan dock näringsfriheten begränsas. Men begränsningar får endast göras om de är nödvändiga samt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Enligt det nya beslutade regelverket för planering och dimensionering av gymnasieskolan ska utbildningen bidra till kompetensförsörjningen genom att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett

⁶⁷ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

⁶⁸ 2 kap. 17 § regeringsformen.

arbetsmarknadsbehov. Regeringen anför i förarbetena att dessa förändringar är förenliga med näringsfriheten, och står i överensstämmelse med såväl regeringsformen som EU:s rättighetsstadga. De nya villkoren begränsar inte den verksamhet den enskilda eventuellt redan bedriver och inte heller rätten som sådan att ansöka om att bedriva gymnasieutbildning. I stället består begränsningen av att den enskilda behöver visa att utbildningen, förutom att möta ungdomars efterfrågan, bidrar till att fylla ett arbetsmarknadsbehov. Bestämmelserna svarar också mot mål av allmänt samhällsintresse, och begränsningen får, enligt regeringen, anses stå i proportion till ändamålen och nyttan med förslagen.⁶⁹

Att däremot införa ramar för antalet skolplatser som får erbjudas inom skolsystemet skulle kunna ses som en kraftigare begränsning av näringsfriheten än krav på att den erbjudna utbildningen ska svara mot individens efterfrågan och arbetsmarknadens behov. En sådan förändring behöver därför vägas mot möjliga positiva följder i form av ett mer kostnadseffektivt och likvärdigt skolsystem.

Villkoren för fristående skolor kan påverka incitamenten och konsekvenserna av en etablering

Resonemangen ovan utgår från att staten på olika sätt styr etableringen av fristående skolor inom ramen för sitt ansvar för en effektiv planering och dimensionering av skolsystemet.

Men staten kan också påverka etableringen av fristående skolor genom utformningen av andra regelverk som på olika sätt rör villkoren för fristående skolor och som därmed kan påverka både incitamenten att etablera sig och konsekvenserna av en etablering. Utöver frågor som rör skolval, skolplacering och resursfördelning, kan det exempelvis handla om kraven på huvudmannens kompetens och kapacitet i olika avseenden. Två förslag som på olika sätt har utretts och beretts på senare tid är förbud mot etablering av konfessionella skolor och förbud mot vinstuttag (se avsnitt 4.1.5).

I avsnitt 15.3.1 resonerar vi kring hur villkoren för enskilda huvudmän och fristående skolor kan se ut vid ett fullgånget förstatligande.

⁶⁹ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*.

12.1.3 Staten bör ansvara för beslut om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan

Utredningens bedömning: Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör staten ta ett samlat ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola. Det skapar förutsättningar för att bygga upp expertis och gedigen kompetens om målgruppen och om hur man bäst ska utreda och bedöma om elever hör till denna målgrupp. Staten bör ge stöd till det utredningsarbete som sker lokalt och kvalitetssäkra utredningar. Staten bör också fatta de slutgiltiga besluten om placeringar i grundsärskola och gymnasiesärskola.

Det finns brister i kvaliteten i beslut om placering i grundsärskolan och gymnasiesärskolan

I dag är det kommunerna, i sin roll som hemkommun och myndighet, som utreder och beslutar om en elev ska tas emot i grundsärskolan eller hör till gymnasiesärskolans målgrupp.⁷⁰

Kommunerna har fått omfattande och upprepad kritik för brister i underlaget inför besluten. Skolinspektionen har bedömt att kvaliteten på handläggningen och underlagen till beslut om mottagande i grundsärskolan inte alltid räcker för de bedömningar som kommunen måste göra innan ett barn tas emot i denna skolform.⁷¹

Ett beslut om mottagande i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan ska grundas på fyra olika utredningar med tillhörande bedömningar. Bedömningarna kan göras inom ramen för elevhälsan.

- En specialpedagog eller någon annan med specialpedagogisk kompetens gör en pedagogisk bedömning.
- En psykolog gör en psykologisk bedömning.
- En läkare gör en medicinsk bedömning.
- En kurator alternativt skolsköterska gör en social bedömning.

⁷⁰ Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

⁷¹ Skolinspektionen (2011): *Särskolan. Granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande*. Skolinspektionen (2011): *Mottagandet i särskolan under lupp. Granskning av handläggning, utredning och information i 58 kommuner*. Skolinspektionen (2013): *Uppföljning av "Mottagande i grundsärskolan" i 58 kommuner*.

Beslutet om att en elev har rätt att tas emot i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan fattas efter en analys och sammanställning av utredningens olika delar. Socialstyrelsen reglerar innehållet i den psykologiska, medicinska och sociala bedömningen. Skolverket reglerar genom allmänna råd innehållet i den pedagogiska bedömningen.⁷²

Skolinspektionens granskningar visar på brister i alla typer av utredningar. Ibland saknas vissa utredningar helt. En nyckelfråga är tillgången till rätt kompetens. Skolinspektionen har bland annat pekat på att en kvalitativt god psykologutredning kräver en mycket hög kompetens inom området utvecklingsstörning.⁷³ Denna kompetens finns inte alltid i kommunerna. De läkare som ska göra medicinska bedömningar har å sin sida efterlyst tydligare riktlinjer för dessa bedömningar.⁷⁴

En av utmaningarna är att ansvarig personal ofta bara handlägger ett litet antal ärenden, vilket påverkar möjligheten att bygga upp kompetensen. Totalt gick 12 719 elever i grundsärskolan och 6 020 elever i gymnasiesärskolan läsåret 2020/2021. I majoriteten av kommunerna finns det maximalt en grundsärskoleenhet och hälften av kommunerna saknar helt gymnasiesärskola.

Samtidigt har granskningar från Skolinspektionen och Socialstyrelsen visat på värdet av sambedömningar. När bedömningar görs av ett team som omfattar minst en läkare och minst en psykolog, vilka har bred och djup kompetens och kunskap om olika typer av utvecklingsrelaterade funktionsnedsättningar, leder det enligt Skolinspektionen till utredningar av bättre kvalitet. Detsamma gäller enligt Socialstyrelsen där psykologer arbetar i team. På platser där det bara finns en psykolog, exempelvis i glesbygdskommuner, tenderar kvaliteten i utredningarna att bli sämre.⁷⁵

⁷² Skolverket (2018): *Mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola samt urval till gymnasiesärskolans nationella program*. Skolverkets allmänna råd med kommentarer.

⁷³ Den 2 juli 2023 ersätts uttrycket utvecklingsstörning av intellektuell funktionsnedsättning.

⁷⁴ Skolinspektionen (2011): *Särskolan. Granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande*. Skolinspektionen (2011): *Mottagandet i särskolan under lupp. Granskning av handläggning, utredning och information i 58 kommuner*. Skolinspektionen (2013): *Uppföljning av "Mottagande i grundsärskolan" i 58 kommuner*. *Läkartidningen* 2020-10-14. Debatt: "Tydliga rutiner krävs inför mottagandet i särskolan".

<https://lakartidningen.se/opinion/debatt/2020/10/tydliga-rutiner-kravs-infor-mottagande-i-sarskola/> (hämtad 2022-04-06).

⁷⁵ Skolinspektionen (2011): *Mottagandet i särskolan under lupp. Granskning av handläggning, utredning och information i 58 kommuner*. Se också Sveriges Radio 2022-08-22: *Upptäckten: Elever gick i särskolan i sex år – efter felaktig diagnos*. P4 Östergötland. <https://sverigesradio.se/artikel/upptackten-elever-gick-i-sarskola-i-sex-ar-efter-felaktig-diagnos> (hämtad 2022-09-05).

Staten bör överta ansvaret för beslut om mottagande i grundskolan och gymnasieskolan

Vid ett fullgånget förstatligande tar staten över kommunernas myndighetsansvar för skolan. I ett nytt statligt skolsystem gör utredningen därför bedömningen att staten i rollen som systemansvarig bör ta ett samlat ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundskola och gymnasieskola.

Staten har möjlighet att samla expertis och bygga upp tillräcklig kompetens

Statens uppgift bör vara att säkerställa kvaliteten i utredningarna och att fatta besluten om mottagande i grundskolan och gymnasieskolan. I flera fall kommer en stor del av utredningsarbetet fortfarande att kunna hanteras lokalt, av skolans elevhälsa. Problemet är att den lokala kompetensen inte alltid är tillräcklig.

Staten har möjlighet att samla den kritiska massa av kompetens som behövs för att säkerställa kvaliteten i utredningarna. Ett statligt ansvar för mottagandet i grundskolan och gymnasieskolan skapar förutsättningar för att bygga upp expertis och gedigen kompetens om skolformernas målgrupp och om hur man bäst ska utreda och bedöma om elever hör till denna målgrupp. Det är en kompetens som alla huvudmän bör kunna använda sig av. För att avståndet mellan utredning och beslut inte ska bli för långt behöver den systemansvariga myndighetens regionala organisation utveckla en fungerande samverkan med elevhälsan och andra kompetenser som finns lokalt.

Statliga beslut kan öka avståndet till vårdnadshavarna

En möjlig nackdel med att staten hanterar besluten om mottagande i grundskola och gymnasieskola inom ramen för sitt systemansvar är att avståndet mellan beslutet och de som berörs av beslutet blir större. Den systemansvariga myndigheten kommer inte att ha kontor i varje kommun, utan i första hand finnas regionalt och nationellt (se vidare avsnitt 16.2.2). Dialogen med vårdnadshavare är mycket viktig inför en eventuell placering i grundskola eller gymnasieskola, och den har redan tidigare visat sig vara bristfällig och ett angeläget utvecklingsområde. Staten behöver därför organisera sitt

ansvar så att det är tydligt för elever och vårdnadshavare hur de får information, vem som fattar beslut och vart de kan rikta eventuella frågor.

12.1.4 Staten bör ge stöd till huvudmäns och skolors kvalitetsarbete inom alla skolformer

Utredningens bedömning: Vid ett fullgånget förstatligande bör staten ge kapacitetshöjande stöd till huvudmän, skolor och verksamheter, både offentliga och fristående. Stödet bör ges med utgångspunkt i obligatoriska kvalitetsdialoger mellan staten och huvudmännen – såväl den statliga som de enskilda – och syfta till att stärka huvudmännens kapacitet att ta sitt ansvar och bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete.

Huvudmännen har varierande kapacitet för att utveckla kvaliteten

Dagens skolsystem präglas av en stor variation i huvudmännens förutsättningar och kapacitet att leda och bedriva skolverksamhet. Det medför att systemet inte är tillräckligt stabilt. Resurser och kapacitet är asymmetriskt fördelade och alla huvudmän har inte de förutsättningar som krävs för att kunna bedriva utbildning i enlighet med kraven i författningarna. Samtidigt ställer lagstiftningen samma krav på alla huvudmän, oavsett förutsättningar.

Det finns ofta brister i huvudmännens förmåga att analysera och utveckla verksamheten

Huvudmannen har ansvaret för att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp, analysera och utveckla utbildningen så att de nationella målen nås. Men såväl myndigheter som forskare har i sina granskningar och uppföljningar pekat på att många huvudmän har svårt att leva upp till kraven. De största bristerna finns i arbetet med att analysera verksamhetens resultat.⁷⁶ Bristerna förklaras med både

⁷⁶ Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5. Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

avsaknad av tid och brist på kompetens.⁷⁷ Konsekvensen blir bland annat att huvudmännen saknar underlag att utgå från i sitt utvecklingsarbete.⁷⁸

Staten bör ge kapacitetshöjande stöd till huvudmän, skolor och verksamheter

Vid ett fullgånget förstatligande kommer staten att ta över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna från de 290 kommunerna. Men samtidigt kommer asymmetrin i skolsystemet som helhet att finnas kvar och kanske till och med förstärkas med en väldigt stor statlig huvudman och många enskilda huvudmän, som i flera fall är mycket små aktörer med helt andra förutsättningar. För komvux däremot innebär ett fullgånget förstatligande att det bara kommer att finnas en enda huvudman.

Statens systemansvar innebär att säkerställa att alla huvudmän har den kapacitet som krävs för att bedriva skolverksamhet. Tillståndsförfarandet är en viktig del i detta, liksom tillsynen. Men för att skapa likvärdiga förutsättningar för eleverna i ett statligt skolsystem menar utredningen att staten också bör ha en främjande roll och stimulera, stödja och följa upp kvaliteten i huvudmännens arbete.

Därför gör vi bedömningen att staten bör ge kapacitetshöjande stöd till huvudmän och offentliga och fristående skolor och verksamheter. Därigenom kan staten och huvudmännen tillsammans planera insatser och sätta in rätt åtgärder anpassade utifrån olika verksamheters förutsättningar och behov.

Med ett statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och för komvux kommer behovet av stöd i kvalitetsarbetet rimligen att vara störst hos vissa av de mindre enskilda huvudmännen. Små enskilda huvudmän kan samtidigt ha en sämre mottagarkapacitet och därmed svårare att ta emot stöd. Det ställer stora krav på statens förmåga att anpassa både innehållet och formerna för stödet så att det verkligen bidrar till ökad kvalitet och inte till ökad administration. Stödet kommer också att behöva anpassas till olika skolformers specifika förutsättningar, exempelvis förutsättningarna inom komvux med en statlig huvudman och många anordnare.

⁷⁷ Nihlfors, Elisabet & Johansson, Olof (2015): *När nationell policy möter lokala genomförandeenor. Rapport med fakta och kommentarer från ett VR-finansierat forskningsprojekt 2009–2015.*

⁷⁸ Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan.*

Den statliga huvudmannen kommer att kunna samla och fördela resurser och kompetens inom sin organisation och på egen hand skapa goda grunder för ett systematiskt kvalitetsarbete. Men även en statlig huvudman kan dra nytta av en utifrånblick på sin verksamhet. En statlig struktur på systemnivå för stöd till det systematiska kvalitetsarbetet syftar också till att ge staten en bild av den samlade kvaliteten i skolsystemet och eventuella systemgemensamma utvecklingsbehov. Därför bör även den statliga huvudmannen och de statliga skolorna och komvux omfattas av stödstrukturen.

Behov av stöd bör identifieras i obligatoriska kvalitetsdialoger

Staten erbjuder redan i dag huvudmännen stöd på olika sätt, bland annat genom insatser från Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Men som framgår av kapitel 8 är stöden inte alltid samordnade och överlappningar förekommer. För att underlätta för huvudmännen bör statens stöd ges på ett samlat sätt och ha en gemensam ingång.

Skolverket har påbörjat arbetet med att utveckla ett nationellt kvalitetssystem för skolan som består av nationella målsättningar, delmål, indikatorer och framgångsfaktorer. Utifrån dessa har Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten inlett kvalitetsdialoger med såväl kommunala som enskilda huvudmän. I nuläget är dialogerna frivilliga.⁷⁹

Utredningen bedömer att kvalitetsdialoger bör utgöra utgångspunkt för statligt stöd till huvudmännen – såväl den statliga som de enskilda – vid ett eventuellt förstatligande av skolan. Men dialogerna behöver inte vara utformade på samma sätt som nu. När ett statligt skolsystem eventuellt införs kommer kvalitetssystemet och kvalitetsdialogerna att ha verkat ett tag. Det gör det möjligt att följa upp och utvärdera hur systemet och dialogerna har fungerat och ändra utformningen baserat på det. Som exempel kan dialoger i ett statligt system genomföras med en annan frekvens än i dag. Kvalitetssystemet med målsättningar, delmål, indikatorer och framgångsfaktorer kan också se annorlunda ut.

⁷⁹ Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

Statskontoret har fått regeringens uppdrag att utvärdera skolmyndigheternas insatser och åtgärder med anledning av regeringsuppdraget om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet. Uppdraget ska slutredovisas i februari 2026.⁸⁰ Vi menar att det är viktigt med ett nationellt kvalitetssystem, men när det följs upp och utvärderas är det även viktigt att beakta att systemet inte blir alltför administrativt betungande, överlappande mot andra mål i olika styrdokument och inriktat på enkelt mätbara faktorer.

Vår utgångspunkt är också att kvalitetsdialogerna bör vara obligatoriska för huvudmännen, till skillnad från den modell som nu är beslutad och som bygger på frivillighet. Vi ser inte dialogerna enbart som en stödinsats utan att de även syftar till att ha en styrande effekt på huvudmännens kvalitetsarbete. Dialogerna är en del av den samlade statliga styrningen av skolsystemet, och enligt utredningen en del som saknats och som är viktig för skolsystemets funktion. Skolverksamheten på olika nivåer behöver hänga ihop och aktörerna behöver systematiskt kommunicera med varandra. Det är, menar vi, faktorer som påverkar i positiv riktning. För huvudmännen bör det då inte vara möjligt att avstå från denna del av statens styrning, och därför bör det inte vara frivilligt att delta i kvalitetsdialogerna.

Obligatoriska dialoger riskerar att bli resurskrävande. Men som vi nämner ovan anser vi att frekvensen kan ses över, liksom regelbundenheten. Vissa verksamheter med större utmaningar i sitt kvalitetsarbete och sina kunskapsresultat kan ha dialoger oftare än andra. Genom dialogerna kan staten som systemansvarig tillsammans med deltagande huvudmän identifiera utvecklings- och stödbehov hos huvudmän, skolor och verksamheter. Så är det också tänkt i det nuvarande uppdrag som Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten har om kvalitetssystem och kvalitetsdialoger. Enligt uppdraget är dialogerna tänkta att utgöra en stomme i myndigheternas uppsökande verksamhet, och vissa stödinsatser ska samordnas och kanaliseras genom dialogerna.⁸¹

Hur arbetet med ett utvecklat nationellt kvalitetssystem med obligatoriska kvalitetsdialoger kan organiseras vid ett eventuellt förstatligande av skolan återkommer vi till i avsnitt 16.2.1.

⁸⁰ Regeringen (2022): *Uppdrag att utvärdera insatser och åtgärder för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2022-09-01. U2022/02901.

⁸¹ Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. Regeringsbeslut 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

Staten bör bygga vidare på befintligt arbete i skolmyndigheterna

Vid utformandet av stödinsatser bör staten ta tillvara kunskap och erfarenheter från de insatser som de statliga myndigheterna gör i dag. Men det innebär inte att befintliga insatser behöver ingå i precis samma format som tidigare. Ett samlat statligt stöd kräver en omprövning och samordning av tidigare statliga insatser till huvudmännen för att komma till rätta med överlappningar och luckor.

Ett sådant exempel är de riktade utvecklingsinsatser som Skolverket genomför i dag, bland annat inom ramen för två regeringsuppdrag (se kapitel 8). Det ena uppdraget, Samverkan för bästa skola, handlar om att stödja förskolor med svåra förutsättningar och skolor med låga kunskapsresultat. Det andra uppdraget handlar om att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har ett annat modersmål än svenska. De riktade insatserna handlar alltså om att erbjuda kapacitetshöjande stöd till vissa verksamheter med låga kunskapsresultat och svåra förutsättningar. Detta behöver fortgå i ett eventuellt kommande statligt skolsystem, men vi tror att denna typ av riktat stöd vinner på att samordnas med andra stödinsatser inom ramen för det nationella kvalitetssystemet och de obligatoriska kvalitetsdialogerna. Med utgångspunkt i dialogerna identifieras behovet av kapacitetshöjande stöd. Detta behov ser väldigt olika ut. En del huvudmän, skolor och verksamheter kommer att behöva ett omfattande stöd från staten för att säkra kapaciteten, medan andra inte kommer att behöva något stöd alls. Mot denna bakgrund anser vi att de riktade utvecklingsinsatserna på sikt bör kunna uppgå i ett mer omfattande system för kapacitetshöjande stöd som ges till huvudmännen, skolorna och verksamheterna med utgångspunkt i dialogerna och utifrån verksamheternas olika behov och förutsättningar.

Ett annat exempel på kunskap och erfarenheter som staten bör ta tillvara är kvalitetsgranskningen som Skolinspektionen genomför i dag för att bedöma verksamhetens kvalitet. I kvalitetsgranskningen gör Skolinspektionen en genomgång av verksamheten för att få en bild av vad som fungerar bra och vad som behöver förbättras. Granskningen bygger på i förväg uppställda kvalitetskriterier och görs genom intervjuer med bland annat elever, lärare och annan personal, rektorer samt huvudmän. Den kan också bestå av observationer i verksamheten. Ibland fokuserar kvalitetsgranskningen även på olika teman.

I ett eventuellt statligt skolsystem behöver man bygga systematik och samordna olika insatser under en gemensam ingång. Vi tänker att ett utvecklat nationellt kvalitetssystem med obligatoriska kvalitetsdialoger och efterföljande kapacitetshöjande stöd utifrån behov är den ingång som behövs. Här bör staten samla sina kontakter med huvudmän och verksamheter samt delar av sitt stöd till dem. Men för att betona att det här är något annat än dagens kvalitetssystem och dialoger menar vi att man behöver hitta en ny samlingsbenämning för denna del av den statliga styrningen. Ett led i statens samordning är att integrera de riktade insatserna i systemet, något vi beskriver ovan. På motsvarande sätt anser vi att kvalitetsgranskningen bör ingå som ett verktyg i det nya systemet, i stället för att ligga som en separat uppgift som i dag. Till viss del är kvalitetsgranskningen utvärderande till sin karaktär och vi återkommer till det i avsnitt 12.1.5.

Huvudmän som inte tar emot kapacitetshöjande stöd kan bli föremål för tillsyn

Behovet av kapacitetshöjande stöd bör alltså i ett eventuellt kommande statligt skolsystem identifieras i kvalitetsdialogerna. Huvudmän som uppvisar kvalitetsbrister i sin verksamhet har ofta också ett stort behov av statligt stöd. När ett sådant omfattande stödbehov upptäcks genom dialogerna kommer sannolikt huvudmannen i de flesta fall att vilja ta emot stödet. Men om huvudmannen inte vill det behöver den i sitt eget systematiska kvalitetsarbete komma till rätta med de kvalitetsbrister som framkommit.

Här ser utredningen att de eventuella utvecklingsbehov som identifieras i dialogerna behöver kopplas ihop med tillsynen av regelefterlevnaden (se avsnitt 12.1.1). Om en skola hos den statliga huvudmannen eller hos en enskild huvudman har stora brister bör utgångspunkten vara att huvudmannen accepterar statens kapacitetshöjande stöd. Om huvudmannen däremot inte tar emot stödet och skolan fortfarande uppvisar brister som riskerar att leda till att eleverna inte får det de har rätt till kan det finnas skäl att granska verksamheten inom ramen för tillsyn. Det här kan då ses som en verksamhet med hög riskbild för att inte uppfylla kraven i lagstiftning och andra författningar. I dessa fall bör den myndighet som ansvarar för tillsynen kunna vidta åtgärder gentemot den statliga eller enskilda huvudmannen i enlighet med de olika ingripanden som används i tillsynen (se

avsnitt 8.2.3). Det är viktigt att bristerna åtgärdas så snabbt som möjligt för att trygga elevernas rättssäkerhet och kvaliteten i verksamheten.

Det här förfarandet att koppla ihop dialogerna med tillsynen har en tydlig logik. I dag finns motsvarande koppling mellan Skolinspektionens kvalitetsgranskning och tillsyn: om allvarliga missförhållanden uppdagas i kvalitetsgranskningen kan det leda till tillsyn. Samtidigt bygger kvalitetsdialogerna på ömsesidighet och förtroende mellan huvudmannen och staten. Om huvudmannen vet att eventuella brister i verksamheten kan komma att leda till tillsyn finns en risk att förtroendet skadas och att huvudmannen inte vågar vara ärlig med sina utmaningar. Det här är viktiga faktorer att bevaka i det fortsatta arbetet med relationen mellan dialoger och tillsyn i ett eventuellt statligt skolsystem.

Det grundläggande ansvaret för verksamhetens kvalitet och resultat ligger på huvudmannen

Ett viktigt påpekande är att stöd till huvudmännens kvalitetsarbete inom ramen för statens systemansvar inte påverkar huvudmannens ansvar för den egna verksamheten. Det är fortfarande huvudmannen – den statliga eller enskilda – som har ansvaret för verksamhetens kvalitet och resultat i enlighet med skolans författningar. Det innebär att huvudmännen behöver ha en egen grundläggande kapacitet för att följa upp och analysera verksamhetens kvalitet och resultat och med ledning av detta också utveckla sin verksamhet.

Genom statens stöd kan däremot förutsättningarna för kvalitetsarbetet stärkas och jämnas ut. Men som nämns ovan kan det också bli så att en huvudman som inte tar emot det stöd som erbjuds, eller som trots stödet inte kan åtgärda sina kvalitetsbrister, kommer att behöva fasas ut ur skolsystemet efter att ha granskats inom ramen för den statliga tillsynen. Det blir därför viktigt att så tydligt som möjligt ange vad som är en acceptabel kapacitet och vilken skillnad i likvärdiga förutsättningar för elever som staten kan acceptera efter att olika typer av stöd och styrning satts in.

12.1.5 Staten bör ha ansvar för insatser där nyttan i första hand ligger på systemnivå

Utredningens bedömning: Vid ett fullgånget förstatligande bör staten i egenskap av systemansvarig för skolan ansvara för vissa frågor och uppgifter inom skolsystemet där nyttan framför allt ligger på systemnivå och där huvudmännen inte kan förväntas ta det ansvar som är motiverat. Exempel på sådana frågor är

- stöd till professionsutveckling
- insatser för strategisk kompetensförsörjning till skolan
- uppföljning och utvärdering av skolsystemet och av skolreformer.

Staten bör hantera uppgifter som kommer hela skolsystemet till del

Huvudmännen har ansvaret för utbildningens kvalitet och resultat. Men det finns viktiga områden där huvudmännen var för sig inte kan förväntas investera i den utsträckning som systemet behöver, eftersom nyttan i första hand kan räknas hem på systemnivå och inte på huvudmannanivå. Även om den statliga huvudmannen vid ett fullgånget förstatligande kommer att ha en dominerande ställning, finns det områden där det krävs ett samlat grepp för hela skolsystemet. Det handlar dels om frågor kopplade till professionsutveckling och kompetensförsörjning, dels frågor som rör uppföljning och utvärdering. På dessa områden behöver staten som systemansvarig ta ett ansvar för att säkra kapaciteten och kvaliteten i hela skolsystemet.

Staten bör ta ett utökat ansvar för lärares och skolledares professionsutveckling samt för kompetensförsörjningen till skolan

Det är huvudmännens ansvar att bemanna sin verksamhet med personal med rätt kompetens. Huvudmännen ska också ge sin personal möjlighet till kompetensutveckling. Men skolans kompetensförsörjning är en fråga som går utöver en specifik huvudmans behov av personal. Att hantera de mer långsiktiga och strategiska kompetensförsörjningsfrågorna bör vara ett ansvar för staten. Vi återkommer med bedömningar i denna i del i avsnitt 14.1.4.

Lärares och skolledares möjlighet att utvecklas i yrket är en kritisk fråga för skolsystemet. Men insatser för lärares och skolledares professionsutveckling är också ett område där huvudmännen kan förväntas underinvestera, eftersom de inte själva kan räkna hem hela nyttan av en sådan investering. Det finns huvudmän som i dag tar ett stort ansvar även för dessa delar, men så är det inte överallt. Det finns också anledning att tro att huvudmännens incitament att ta ett sådant ansvar har minskat i takt med att staten tagit fler initiativ kring olika utvecklingsinsatser, insatser som i första hand har byggt på statens, inte huvudmännens, analyser och slutsatser kring utvecklingsbehoven. Mot denna bakgrund anser vi att det är motiverat att staten som systemansvarig tar ett större ansvar för stöd till professionsutveckling. Vi anger bedömningar i denna del i avsnitt 14.1.1 och 14.1.2.

Staten bör i högre utsträckning följa upp och utvärdera skolsystemets funktion och resultat

Ett statligt systemansvar bör också omfatta ett tydligt ansvar för att följa upp och utvärdera skolsystemets funktion och resultat.

Varje skola 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.

Staten bör samordna och planera för en systematisk utvärdering av skolsystemet

Det finns i dag ingen organisation eller fast struktur för löpande utvärdering av skolsystemet. Systematisk, löpande uppföljning av resultat på skol- och huvudmannanivå behöver också utvecklas. Dessutom behöver uppföljningen av utbildning inom komvux hos olika anordnare utvecklas. Detta innebär inte att det saknas utvärderingar eller aktörer som utvärderar. Riksrevisionen, Skolverket, Skolinspektionen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) och Statskontoret är några av de myndigheter som från tid till annan granskar och utvärderar olika delar av skolsystemet,

på uppdrag av regeringen eller på egna initiativ. Men utvärderingarna sker inte samordnat utifrån en långsiktig plan eller med en uttalad systematik mellan olika aktörer. Det innebär att det både kan uppstå dubbleringar när flera aktörer utvärderar ungefär samma sak och finnas områden där ingen utvärdering sker över huvud taget.

I ett statligt systemansvar för skolan bör det ingå att samordna den statliga utvärderingen av skolsystemet utifrån ett mer långsiktigt och strategiskt perspektiv. Vilken kunskap om skolsystemet behöver man? Och när behöver man den? Utifrån en sådan analys är det möjligt att göra en plan för utvärdering. Ett liknande förslag har lagts fram av Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan, som föreslog att ett nationellt ramverk för utvärdering av skolan skulle fastställas av regeringen. Syftet med ramverket var bland annat att skapa långsiktighet i utvärderingen.⁸²

Staten har flera olika typer av källor att tillgå för att identifiera behoven av utvärdering. Uppföljning, statistik och tillsyn är några exempel. En mer systematisk utvärdering av skolsystemets funktions-sätt kan – tillsammans med ett utvecklat kvalitetssystem och obligatoriska kvalitetsdialoger – fylla en liknande funktion som Skolinspektionens kvalitetsgranskning gör i dag, när det gäller att ge en bild av hur olika delar av utbildningen fungerar. Kvalitetsgranskningen rör sig i gränslandet mellan inspektion och utvärdering och kan ta upp teman som skulle kunna utgöra underlag för utvärdering. Men granskningarna är inte designade för att ge generaliserbara resultat och har därmed begränsningar som beslutsunderlag för skolsystemet i dess helhet.

En självklar del av statens systemansvar bör också vara att följa upp effekterna av statens styrning av skolan. En tänkt fördel med en samlad statlig styrning är att styrningens olika delar i form av bland annat mål, resurser, tillsyn och stöd kan samordnas bättre för att styrningen ska bli mer träffsäker. Men för att det ska realiseras behöver staten följa upp utfallet och vid behov också revidera styrningens utformning.

⁸² SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

Det är viktigt med statistik över hur skolsystemet fungerar för elever med funktionsnedsättning

En viktig del i statens ansvar för att följa upp och utvärdera skolsystemets funktion i olika avseenden är att utveckla kunskapen om hur skolsystemet fungerar för olika grupper av elever. Sådan kunskap behövs för att identifiera behov och kunna vidta relevanta och anpassade åtgärder. Möjligheterna till en sådan uppföljning påverkas av tillgången till relevant statistik.

En grupp elever som det i dag saknas statistik om är elever med funktionsnedsättning. Samtidigt finns det flera tecken på att skolsystemet brister när det kommer till barn med funktionsnedsättning. Autism- och Aspergerförbundets medlemsundersökning 2020 visade exempelvis att endast 37 procent av deras medlemmar når kunskapsmålen i svenska, engelska och matematik för sin årskurs. Det var en försämring gentemot undersökningarna 2018 respektive 2016.⁸³ På liknande sätt visade en forskningsstudie av Lotta Andersson som byggde på intervjuer med 1 799 föräldrar till barn med autism i åldrarna 6–21 år att 50 procent av barnen inte klarade målen i svenska, engelska och matematik 2020.⁸⁴

Specialpedagogiska skolmyndigheten och Myndigheten för delaktighet har tidigare uppmärksammat regeringen på behovet av statistik om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet. Enligt myndigheterna behövs sådan statistik för att utvärdera hur utbildningspolitiska beslut påverkar dessa grupper och för att bidra till skolutveckling. Myndigheterna har därför föreslagit att regeringen ska ge lämpliga myndigheter i uppdrag att ta fram förslag på hur situationen för barn, elever och vuxna med funktionsnedsättning i skolväsendet kan följas upp och utvärderas. I denna uppgift ska ligga att analysera hur frågor om funktionsnedsättningar kan ställas i enkäter och undersökningar samt hur datainsamlingar kan göras på ett rättssäkert sätt. Det bör också ingå att utreda hur befintliga registerdata kan användas för att belysa situationen inom skolväsendet för barn, elever och vuxna med funktionsnedsättning samt de rättsliga

⁸³ Autism- och Aspergerförbundet (2020): *Medlemsundersökning om skolan 2020 – uppdaterad rapport*.

⁸⁴ Anderson, Lotta (2020): Schooling for Pupils with Autism Spectrum Disorder: Parents' Perspectives. *Journal of Autism and Developmental Disorders* (2020) 50:4356–4366.

förutsättningarna för detta.⁸⁵ Behovet av statistik har också lyfts av funktionshinderrörelsen.⁸⁶

Regeringen tillsatte i juni 2022 en utredning som ska analysera och föreslå hur kunskapen kan öka om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet, samtidigt som skyddet för den personliga integriteten säkerställs. Syftet med utredningen är att bättre kunna följa upp situationen i skolväsendet för barn och elever med funktionsnedsättning.⁸⁷

Reformutvärdering är en central del av ett utvärderingssystem

En viktig del av en samordnad och systematisk utvärdering är reformutvärdering. Genom att utvärdera reformer redan när de förbereds och genomförs stärks inslaget av evidens, något som är avgörande för att reformerna ska leda till avsedda resultat. Sverige har ingen riktig tradition av reformutvärdering. Ett exempel på en reform som inte ännu har utvärderats och där det börjar bli hög tid är införandet av läraryrkets legitimationer.

Reformutvärdering bör helst planeras in samtidigt som reformen planeras för att skapa bästa möjliga förutsättningar för att kunna utvärdera såväl genomförandet som effekterna. Inför större reformer bör den politiska nivån föra dialog med den systemansvariga myndigheten om möjligheterna att designa en lämplig utvärdering. Ett införande av en statlig skola är exempelvis en mycket genomgripande reform där det kommer att vara viktigt att kunna följa och belägga effekter och konsekvenser i olika avseenden.

Staten bör utforma en nationell kunskapsutvärdering

I dag förlitar Sverige sig mycket på internationella studier som Pisa och Timss för att följa elevernas kunskapsutveckling i skolan. Dessa är viktiga och ger relevanta inspel till utvecklingen av det svenska skolsystemet. Men fokuset på de internationella studierna innebär också en begränsning när det gäller vilka ämnen som utvärderas, på

⁸⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten och Myndigheten för delaktighet (2020): *Behov av statistik om elever med funktionsnedsättningar*. 2020-09-25. Dnr 1 STY-2020/650.

⁸⁶ *Dagens Nyheter* 2022-05-19: DN Debatt. "Skollagen fungerar inte för funktionsnedsatta elever". www.dn.se/debatt/skollagen-fungerar-inte-for-funktionsnedsatta-elever/ (hämtad 2022-05-24).

⁸⁷ Dir. 2022:73 *Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet*.

vilket sätt och hur ofta. De ger heller ingen kunskap om utfallen på skol- och huvudmannanivå, eller på regional nivå. Utredningen menar att det i tillägg till de internationella studierna bör finnas en nationell kapacitet för kunskapsutvärdering som i större utsträckning följer frågor som är relevanta för det svenska skolsystemet.

Betyg och nationella prov är båda mått på kunskap, men de fyller primärt andra syften än att mäta utvecklingen av kunskaper över tid. Vi menar, i likhet med flera tidigare utredningar och rapporter,⁸⁸ att staten bör utveckla en återkommande nationell kunskapsutvärdering för trendmätning av elevers kunskapsutveckling över tid. I en sådan bör det också vara möjligt att följa trender på huvudmanna- och skolnivå. Ett första steg för att åstadkomma detta kan vara den typ av försöksverksamhet som tidigare har föreslagits av Utredningen om nationella prov.⁸⁹

Tidigare förslag om en nationell kunskapsutvärdering har bland annat avfärdats för att den, fullt utbyggd, skulle bli kostsam. Om beslutsfattarna vill införa en sådan nationell trendmätning kan de samtidigt överväga om Sverige ska minska sitt deltagande i någon av de internationella studierna som en kompensation för de ökade kostnaderna.

12.1.6 Staten bör samordna skolans it-lösningar

Utredningens bedömning: Vid ett fullgånget förstatligande bör staten ta ett övergripande ansvar för att samordna frågor om digitalisering och effektiva it-lösningar bland annat för skolans administration. 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.

⁸⁸ Se t.ex. OECD (2011): *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Sweden*. SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*. Gustafsson, Jan-Eric; Cliffordson, Christina & Erickson, Gudrun (2014): *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter*. SNS förlag. SOU 2016:25 *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning*.

⁸⁹ SOU 2016:25 *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning*.

Det finns en samsyn kring behovet av ökad samordning av skolans digitalisering

Administration är en del av skolans vardag

Administration utgör en stor del av det arbete som sker i skolan. Det finns skolpersonal för vilka administration utgör en kärnuppgift. Men även lärarna administrerar. Studier har visat att lärare lägger någonstans mellan 13 och 40 procent av sin arbetstid på administration, beroende på definition.⁹⁰ Administrationen är en vanlig orsak till att lärare upplever stress.⁹¹

Brister i skoladministrativa system skapar merarbete och stress

För det administrativa arbetet använder skolans personal olika typer av it-stöd. Det är många processer som kräver administration och det finns många olika it-system att välja mellan. Men de system som huvudmännen använder kommunicerar inte alltid med varandra och informationsflödet fungerar inte på det sätt som skolans personal skulle vilja.⁹²

System som inte är användarvänliga skapar merarbete.⁹³ Kommunala huvudmän vittnar om att det är svårt att göra bra upphandlingar och få leverantörerna att anpassa systemen utifrån behoven i huvudmannens verksamhet. Huvudmännen har inte heller alltid den expertis som krävs. Enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) upplevs frågor om interoperabilitet, säkerhet och informationsförsörjning som svåra för de flesta huvudmän att sätta sig in i och ta beslut om på egen hand.⁹⁴

⁹⁰ Skolverket (2013): *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*. Skolverket (2015): *Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av "Lärarnas yrkesvardag"*. Groth, Johan & Hultin, Jörgen (2016): *IT-stöd för lärarnas administrativa arbete*. Bilaga 2 till Skolverket (2016): Redovisning av uppdraget om att föreslå nationella IT-strategier för skolväsendet. Dnr U2015/04666/S.

⁹¹ Skolverket (2020): *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan Delrapport 2*. Lärarförbundet (2019): *Stör- eller stödfunktion? En rapport om lärplattformar*.

⁹² Sveriges Kommuner och Landsting (2019): *#skolDigiplan. Nationell handlingsplan för digitalisering av skolväsendet*.

⁹³ Lärarförbundet (2019): *Stör- eller stödfunktion? En rapport om lärplattformar*. Lärarnas Riksförbund (2020): *Lärarna om digitaliseringen*.

⁹⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2019): *#skolDigiplan. Nationell handlingsplan för digitalisering av skolväsendet*.

Det pågår ett arbete kring nationell samordning av it-lösningar

Det finns en samsyn mellan olika aktörer om att det behövs en bättre nationell samordning av skolans it-lösningar. Det pågår också ett arbete, dels i form av samverkan mellan staten och SKR, dels i form av olika myndighetsuppdrag. Till det kommer initiativ från det civila samhället, exempelvis Internetstiftelsen.

Regeringen antog i oktober 2017 en nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet för perioden 2017–2022. Med utgångspunkt i strategin har SKR i samverkan med Skolverket och övriga skolväsendet, tagit fram #skolDigiplan – en handlingsplan med förslag på 18 initiativ och aktiviteter av nationell karaktär.⁹⁵ Regeringen och SKR har också tecknat en särskild överenskommelse som rör tre av initiativen i handlingsplanen och som tar sikte på det skoladministrativa området. Enligt överenskommelsen ska SKR

- arbeta för att stödja anskaffning av e-legitimationer och andra inloggningsmetoder
- bistå i att stärka huvudmännens kompetens i syfte att utveckla deras förmåga att säkerställa användarcentrerade tjänster
- utveckla stöd till huvudmän med fokus på skapande av ändamålsenliga digitala ekosystem, bland annat stöd för upphandling av skoladministrativa it-tjänster för att säkerställa kvalitet, informationssäkerhet och motverka tekniska inläsningsituationer
- arbeta för att huvudmän ges stöd och vägledning för organisering av ändamålsenlig pedagogisk och teknisk support.⁹⁶

Skolverket har i regleringsbrevet för 2022 fått i uppdrag att föreslå en ny nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet för perioden 2023–2027.⁹⁷ Sedan februari 2020 är Skolverket också sektorsansvarig myndighet för skolans digitalisering.⁹⁸ För att främja digitaliseringen erbjuder Skolverket olika kompetensutvecklingsinsatser.

⁹⁵ Regeringen (2017): *Nationell digitaliseringsstrategi för skolan*. Bilaga till regeringsbeslut I:1, 2017-10-19. Sveriges Kommuner och Landsting (2019): *#skolDigiplan. Nationell handlingsplan för digitalisering av skolväsendet*.

⁹⁶ Regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Digitaliseringens möjligheter för att främja kunskapsutveckling och likvärdighet i skolväsendet. Överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner*. Bilaga till regeringsbeslut 2020-11-05, I:3.

⁹⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk. Ändringsbeslut 2022-06-30. U2022/02474. U2022/02559.

⁹⁸ 18 § 7 förordningen med instruktion för Statens skolverk.

Skolverket driver också på arbetet med standardisering för att underlätta administrationen inom skolväsendet.⁹⁹ Det gör myndigheten bland annat genom Forum för informationsstandardisering i skolväsendet (FFIS).¹⁰⁰ I november 2021 gick Skolverket för första gången ut och rekommenderade en teknisk standard, och myndigheten kommer även att utgå från standarden i egna utvecklingsarbeten. I standarden ingår en överenskommelse om hur olika it-system ska kommunicera med varandra och hur data ska överföras från ett system till ett annat.¹⁰¹

Vid sidan av staten har också andra aktörer klivit fram för att driva på arbetet med digitalisering. Ett exempel på det är tjänsten Skolfederation som har tagits fram under ledning av SIS, Swedish Standards Institute, och som drivs av Internetstiftelsen. Skolfederation tillhandahåller en infrastruktur för inloggning som gör tjänster enklare åtkomliga för elever och lärare. Detta är en så kallad identitetsfederation, där medlemmarna litar på varandras användaridentifiering. Skolfederation bygger på att användarorganisationer och tjänsteleverantörer blir medlemmar och att de känner tillit till varandras identiteter. När en användarorganisation, till exempel en kommun, blivit medlem och anslutit sina system kan elever och lärare på skolorna i kommunen logga in i sitt lokala nätverk och sedan få tillgång till alla e-tjänster som de har rätt att använda och som kommer från en tjänsteleverantör som också är medlem.¹⁰²

Samordning av digitala lösningar för skolans administration bör ingå i statens systemansvar

I ett statligt skolsystem gör utredningen bedömningen att det bör vara staten i rollen som systemansvarig som ansvarar för och samordnar frågor om digitalisering och effektiva it-lösningar bland annat

⁹⁹ Skolverket (2022): *Så arbetar Skolverket för skolans digitalisering*. www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/sa-arbetar-vi-med-skolans-digitalisering (hämtad 2022-02-18).

¹⁰⁰ Skolverket (2022): *Forum för informationsstandardisering i skolväsendet*.

www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/forum-for-informationsstandardisering-i-skolväsendet (hämtad 2022-02-18).

¹⁰¹ Skolverket (2021): *Skolverket rekommenderar en gemensam teknisk standard – ska underlätta för skolor*. Pressmeddelande 2021-11-09.

www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2021-11-09-skolverket-rekommenderar-en-gemensam-teknisk-standard-ska-underlatta-for-skolor (hämtad 2022-02-18).

¹⁰² Skolfederation (2021): *Om Skolfederation*. www.skolfederation.se/om/ (hämtad 2021-08-12).

för skolans administration. Staten bör av flera skäl stödja och driva på för systemgemensamma it-lösningar och ökad nationell samordning:

- 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.
- Men 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 och skolornas verksamhet och resultat och därmed också ofta fungerande digitala lösningar för insamling och utbyte av information.

Mycket av det arbete som för närvarande görs på området tar sikte på de kommunala huvudmännens behov av stöd och lösningar. I ett skolsystem med en statlig huvudman för all offentligt anordnad utbildning och många, sinsemellan mycket olika, enskilda huvudmän kan behoven komma att se annorlunda ut. Men det kommer också att finnas grundläggande likheter.

Staten bör stödja digitaliseringen genom standarder och riktlinjer

Inom ramen för skolverksamheten finns det många processer där huvudmän, skolor och lärare använder olika typer av digitala lösningar för att underlätta arbetet. För huvudmännen kan det exempelvis handla om system som stödjer det systematiska kvalitetsarbetet, hanteringen av ansökningar och placeringar av elever, skolpliktsbevakning och personalhantering. På skolnivå förekommer bland annat digitala stöd för verksamhetsplanering, dialog med hemmet, schemaläggning, närvaro- och frånvarohantering, administration av barn- och elevgrupper, stödinsatser samt tjänsteplanering. Till det kommer digitala stöd kopplade till undervisningen, såsom stöd för pedagogisk planering, bedömning och kunskapsmätning, utvecklingssamtal samt rappor-

tering av betyg. Inom varje område finns det ofta ett stort antal alternativa verktyg och system.¹⁰³

De administrativa systemen för komvux innebär särskilda utmaningar. Systemen behöver kunna hantera skolformens specifika förutsättningar med till exempel flexibla studieformer, individuella studieplaner, kontinuerlig utbildning, antagning och betygsättning året om. De behöver också kunna hantera uppgifter gentemot enskilda utbildningsanordnare på entreprenad. Dessutom är det vanligt att elever läser komvuxutbildning i andra kommuner än hemkommunen och ibland hos flera kommuner samtidigt, vilket kan skapa administrativa problem om kommunerna använder olika system. Särskilt svårt kan det bli för de kommuner där komvux använder ett administrativt system som är utformat efter grund- och gymnasieskolans förutsättningar.

Valet av verktyg och system samt tekniska och juridiska frågor är många gånger för stora och svåra för att hanteras av en enskild lärare, rektor eller ens huvudman. Svårigheterna kan medföra att huvudmän helt väljer bort digitala lösningar, trots att sådana skulle kunna underlätta arbetet.

När Skolverket undersökte förutsättningarna för ett nationellt system för frånvarorapportering var det 16 procent av de tillfrågade huvudmännen för grundskolan som registrerade frånvaro manuellt. Det gällde framför allt huvudmän med bara en skola. Huvudmännen angav bland annat kostnaderna för ett digitalt system som en anledning till den manuella hanteringen. Vid grundskolans elevinsamling för läsåret 2020/2021 skickade omkring 80 procent av huvudmännen in sina uppgifter direkt via sina digitala system och resterande 20 procent genom manuell registrering. Enligt Skolverket ger det en ungefärlig bild av andelen huvudmän som använder digitala system för sin elevadministration och rapportering av uppgifter.¹⁰⁴ Utredningen kan alltså anta att omkring en femtedel av huvudmännen har en begränsad tillgång till digitala system för sin administration.

Gemensamma standarder och riktlinjer ger ett underlag för huvudmän att utgå från när de väljer sina it-lösningar. Vi gör bedömningen att staten inom ramen för sitt systemansvar bör ta fram standarder och riktlinjer för vilka typer av it-lösningar som huvudmän som verkar inom skolsystemet ska använda för att hantera information

¹⁰³ För en översikt, se www.edtechkartan.se

¹⁰⁴ Skolverket (2021): *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*.

och tjänster på ett säkert och rättssäkert sätt, underlätta kommunikation och informationsflödet inom skolsystemet samt motverka inläsningar av information eller onödigt dubbelarbete. En möjlig utveckling är att staten också inför något slags auktorisationsförfarande för system och leverantörer som motsvarar statens kravspecifikation. Det skulle kunna underlätta för huvudmän med mindre administrativ kapacitet.

I statens ansvar bör det ingå att utreda och lösa ut olika typer av juridiska hinder som kan skapa osäkerhet. Enligt utredningen finns det anledning att överväga om staten som systemansvarig även ska erbjuda huvudmän mer handgriplig expertis och stöd när det gäller frågor om it-juridik, informationssäkerhet och informationsöverföring i en skolkontext för att säkerställa effektivitet och rättssäkerhet.

Staten har redan tagit initiativ när det gäller frågor om skolans digitalisering, standardisering och undanröjande av juridiska hinder för samordning. Det finns också samverkansformer både inom staten och mellan staten, kommunerna och it-leverantörerna. Men arbetet behöver fortsatt utvecklas. I ett sammanhållet statligt skolsystem anser vi att frågorna om digitalisering bör få en mer framskjuten plats och att staten bör ta en tydligare ledande roll. Arbetet med nationell samordning bör samtidigt underlättas av att staten vid ett fullgånget förstatligande också är huvudman för de offentliga skolorna och komvux. Den statliga huvudmannen kommer att bygga upp en egen erfarenhet och kompetens rörande skoladministrativa system. Det är en kompetens som staten i sin roll som systemansvarig bör ta vara på i sitt arbete med att utveckla standarder och riktlinjer för hela skolsystemet.

Staten bör utveckla och administrera gemensamma it-lösningar

Vid ett fullgånget förstatligande av skolan kommer staten att ansvara för flera digitaliserade processer som är gemensamma för alla huvudmän. Redan i dag ansvarar staten för digitala nationella prov. Det finns också behov av en samlad betygshantering och en nationell betygss databas inom komvux, något som Universitets- och högskolerådet (UHR) har i uppdrag att utveckla.¹⁰⁵ I ett statligt skolsystem

¹⁰⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Universitets- och högskolerådet. 2020-12-17. U2020/05342. U2020/06608 (delvis). U2020/06630. Skolverket (2018): *Förstudie om betygss databas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

tillkommer även annat, såsom hanteringen av ansökan och antagning och bevakningen av att alla skolpliktiga barn har en skolplacering (se avsnitt 12.1.2).

Det innebär att staten inom ramen för sitt systemansvar inte bara kommer att ansvara för normer och riktlinjer för skolans it-lösningar, utan även driften av vissa it-system och att tillhandahålla olika nationella register. Dessa system och register kommer att vara obligatoriska för alla huvudmän att ansluta sig till.

Utredningen bedömer att staten inom ramen för sitt systemansvar bör utveckla och administrera ytterligare gemensamma it-verktyg och system. Det handlar dels om verktyg som behöver finnas hos alla huvudmän, men där värdet av samordning motiverar ett statligt åtagande. Dels handlar det om insamling och inrapportering av uppgifter som huvudmännen redan hanterar själva, men där staten har ett behov av samlade uppgifter för att kunna följa utvecklingen av skolsystemet.

Ett exempel på det förstnämnda är ett nationellt system för e-legitimering av elever. På detta område bedriver SKR ett arbete efter överenskommelse med regeringen. Men i ett statligt skolsystem bör det vara en uppgift som vilar på staten som systemansvarig.

Ett exempel på den andra sortens system är planerna på ett nationellt frånvaroregister som Skolverket nyligen utrett förutsättningarna för.¹⁰⁶ I nuläget bygger ett sådant register på huvudmännens lokalt insamlade uppgifter, men ett eventuellt statligt skolsystem skulle ge nya möjligheter att följa och analysera frånvaron över tid och därmed också kunna koppla åtgärder till möjliga effekter.

En förutsättning för att staten ska kunna kräva in uppgifter från huvudmännen är att själva inrapporteringssystemen är användarvänliga. Staten samlar redan i dag in en mängd uppgifter från huvudmännen. En översyn av de samlade informationsflödena och befintliga rapporteringssystem bör vara ett led i statens arbete med att utveckla effektiva digitala system för skolan. För enskilda huvudmän och fristående skolor som i dag bedriver verksamhet i flera olika kommuner kan en nationell standard och gemensamma system för inrapportering sannolikt innebära en förenkling.

¹⁰⁶ Skolverket (2021): *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*.

*Frågan om digitalisering rör hela välfärdsområdet
och den offentliga förvaltningen*

Frågor om digitalisering, gemensamma digitala lösningar och möjliga rättsliga hinder är inte unika för skolans område. Det pågår flera liknande initiativ, både inom statsförvaltningen och i samverkan mellan regeringen och SKR, som rör digitalisering av välfärden och den offentliga förvaltningen i stort. Såväl offentliga utredningar som myndigheter har eller har nyligen haft regeringens uppdrag att på olika sätt utreda och föreslå hur olika problem kan lösas.¹⁰⁷ Alla initiativ på skolans område behöver därför göras med beaktande av det arbete som sker på andra områden.

Ett sådant område som även direkt berör skolan är hälso- och sjukvården, där elevhälsan är en av många vårdgivare. Utredningar och myndigheter har under de senaste åren utrett och kommit med förslag som rör informationsöverföring, tekniska lösningar och samordning för att på olika sätt skapa en mer sammanhållen vård. Föreslagna insatser omfattar i flera fall också elevhälsan. Det handlar bland annat om insatser för att främja sammanhållen journalföring för olika vårdgivare, insatser för att utveckla uppföljningen av barn och ungas hälsa samt utvecklingen av register för detta ändamål.¹⁰⁸

Socialstyrelsen, E-hälsomyndigheten och SKR är några centrala aktörer i arbetet med att driva på samordning och digitalisering av vården. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) samordnar och stödjer den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Men vid ett förstatligande av skolan kommer också både den systemansvariga myndigheten och den statliga huvudmannen för offentliga skolor att ha viktiga roller när det gäller elevhälsans inkludering. Ett samlat statligt huvudmannaskap skulle i detta sammanhang kunna underlätta arbetet, genom att det skulle finnas större möjligheter att utveckla gemensamma digitala lösningar för elevhälsans journalföring.

¹⁰⁷ Regeringen (2022): *Uppdrag att stödja regeringens arbete med fortsatt digitalisering av välfärden genom att identifiera rättsliga hinder*. Regeringsbeslut 2022-03-10. I2022/00620. Regeringen (2022): *Uppdrag att fortsätta etableringen av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte*. Regeringsbeslut 2022-01-13. I2022/00102. Regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *En strategi för genomförande av vision e-hälsa 2025. Nästa steg 2020–2022*. SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*.

¹⁰⁸ SOU 2021:4 *Informationsöverföring inom vård och omsorg*. SOU 2021:34 *Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga*. SOU 2021:78 *Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård*. E-hälsomyndigheten (2022): *Sammanhållen journalföring. Möjligheter till digital informationsförsörjning på hälsodataområdet. Slutrapportering av uppdraget att föreslå hur sammanhållen journalföring kan nyttjas i större utsträckning*. S2021/03119 (delvis).

Det finns en risk att arbetet tappar fart vid förändrade ansvarsförhållanden

Det pågår redan i dag många olika initiativ som berör skolans digitalisering. Inte minst är kommunerna och SKR aktiva parter. Vid förändrade ansvarsförhållanden finns det en risk att arbetet tappar fart och att man förlorar kompetens. För att undvika att staten ska behöva göra en omstart kommer det att krävas samverkan och en process för överlämnande.

12.1.7 Kommunerna bör behålla ett ansvar för vissa hemkommunsuppgifter

Utredningens bedömning: Vid ett fullgånget förstatligande bör kommunerna ha ett fortsatt ansvar för vissa myndighetsuppgifter i egenskap av hemkommun. Det handlar om uppgifter som regleras i skolans författningar, men som i stor utsträckning knyter an till kommunernas ansvar för sina medborgare och för livsmiljön och samhällsservicen i kommunen. Kommunernas kvarvarande ansvar bör omfatta

- skolskjuts
- samordning av insatser vid problematisk frånvaro
- det kommunala aktivitetsansvaret
- den uppsökande verksamheten för individer i behov av kommunal vuxenutbildning.

Kommunernas myndighetsroll har flera dimensioner

Ett fullgånget förstatligande av skolan innebär inte nödvändigtvis att staten tar över alla hemkommunens uppgifter. Hemkommunsuppgiften har lite olika karaktär. Vissa delar, såsom utbudsansvaret, är starkt kopplade till huvudmannaskapet där hemkommunens ansvar förutsätter att det också finns en huvudman som kan sköta uppgiften. Andra delar, exempelvis skolskjuts, rör inte skolan direkt utan knyter an till kommunen som en plats att bo och leva på.

Kommunerna har också uppgifter som rör utrymmet mellan individ och utbildning, såsom samordning av samhällets insatser vid problematisk frånvaro, aktivitetsansvar för unga och uppsökande verksamhet kopplad till individer i behov av utbildning inom komvux. Det är frågor som kopplar till individens rättigheter och skyldigheter som medborgare och kommunmedlem, snarare än till skolan som organisation. Samtidigt är det uppgifter som kräver en hög grad av lokalkännedom och en väl utvecklad samverkan med både de individer som berörs och andra samhällsaktörer. Därför menar utredningen att dessa frågor bättre hanteras på kommunal nivå inom ramen för kommunernas övergripande ansvar för sina medborgare, även i ett eventuellt kommande statligt skolsystem.

Skolskjuts bör fortsatt vara ett kommunalt ansvar

Enligt gällande regelverk har en elev i en kommunal förskoleklass, grundskola eller grundsärskola rätt till skolskjuts om det behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Alla dessa förutsättningar prövas individuellt.¹⁰⁹

Samma rätt till skolskjuts finns inte om eleven går i en fristående skola eller i en annan kommunal skola än den kommunen skulle ha placerat eleven i. Men kommunen ska ändå ordna skolskjuts om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.¹¹⁰

Elever i gymnasiesärskolan har också rätt till kostnadsfri skolskjuts om en individuell bedömning visar att eleven behöver det. Om eleven går i skola i en annan kommun än hemkommunen eller i en fristående skola ska hemkommunen anordna skolskjuts om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter.¹¹¹

Det finns ingen motsvarande rätt till skolskjuts för elever i gymnasieskolan, men en viss rätt till ekonomisk ersättning för resor.¹¹² För elever i sameskolan och specialskolan är det staten som huvudman som ansvarar för elevernas eventuella resor.¹¹³

¹⁰⁹ 9 kap. 15 b–c §, 10 kap. 32–33 §§ och 11 kap. 31–32 §§ skollagen.

¹¹⁰ 9 kap. 21 a §, 10 kap. 40 § och 11 kap. 39 § skollagen.

¹¹¹ 18 kap. 30–31 och 35 §§ skollagen.

¹¹² Lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

¹¹³ 12 kap. 25 § skollagen och 13 kap. 23 § skollagen.

Rätt till skolskjuts bör finnas även i ett statligt skolsystem

Utredningen ser inga skäl till att ändra de grundläggande bestämmelserna om rätt till skolskjuts och elevresor. I ett statligt skolsystem där staten är huvudman för de offentliga skolorna bör elever fortfarande ha rätt till skolskjuts om det behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Däremot kan de specifika reglerna för rätt till skolskjuts behöva anpassas till regelverken för ansökan och skolplacering i ett statligt skolsystem.

Enligt nuvarande regelverk gäller inte rätten till skolskjuts om eleven går i en annan skola än den skola som kommunen skulle ha placerat eleven i. Regelverket utgår således från en norm om att elever går i en kommunal skola nära hemmet. Om eleven väljer en annan skola har eleven inte längre en given rätt till skolskjuts.

Dagens regelverk är inte anpassat till de system med aktivt skolval som redan finns i flera kommuner och som också Utredningen om en mer likvärdig skola har föreslagit ska gälla nationellt.¹¹⁴ Vi gör i vår utredning inte några mer utvecklade bedömningar om hur reglerna för önskemål om skola, placering av elever vid olika skolor och kriterier för urval ska se ut i ett statligt skolsystem, utöver att elever fortfarande ska ha rätt att gå i en skola nära hemmet. Däremot konstaterar vi att beroende på hur regelverket för skolplaceringar ser ut så kan också regelverket för skolskjuts behöva justeras. Utredningen om en mer likvärdig skola har exempelvis föreslagit en något reviderad närhetsprincip där ett krav på aktivt önskemål om skola ska kombineras med en rätt till en skolplacering i rimlig närhet av hemmet. Vad som ska anses vara rimlig närhet kan variera beroende på individuella och lokala förutsättningar. Rätten till skolskjuts ska sedan enligt likvärdighetsutredningens modell knytas till en skolplacering i rimlig närhet av hemmet.¹¹⁵

Planering av skolskjuts är en del av samhällsplaneringen

Skolskjuts kan utföras med allmän kollektivtrafik, av upphandlade entreprenörer, i egen regi eller genom så kallad självskjutsning. Det finns ingen officiell statistik över hur kommunernas skolskjutsverk-

¹¹⁴ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹¹⁵ Ibid.

samhet är organiserad och genomförs i dag. Men oavsett hur skolskjutsen utförs behöver kommunerna planera skolskjutsverksamheten och samråda med andra berörda parter.

Som stöd för sina medlemmar har Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tagit fram en skolskjutshandbok. I handboken listar SKR olika uppgifter som kommunens skolskjutsorganisation behöver kunna hantera:

- Ta fram skolskjutsreglemente och regler för skolskjuts.
- Fatta beslut om skolskjuts i enskilda fall.
- Planera skolskjutsturer.
- Utarbeta och jämföra alternativa trafiklösningar och färdvägar.
- Välja lämpliga på- och avstigningsplatser.
- Inspektera vägar samt på- och avstigningsplatser.
- Genomföra samråd och förankring.
- Upphandla och följa upp verksamheten.
- Informera och undervisa om skolskjuts.
- Hantera ekonomi och redovisning.¹¹⁶

Av sammanställningen framgår att skolskjuts har lite med själva skolverksamheten att göra, men desto mer med samhällsplaneringen i kommunen, inklusive frågor om infrastruktur och kollektivtrafik. Följaktligen hanteras frågor om skolskjuts inte alltid av utbildningsnämnden, skolstyrelsen eller motsvarande, utan kan också vara ett ansvar för den tekniska nämnden, plan- och byggnadsnämnden, kollektivtrafiknämnden, kommunstyrelsen eller liknande.¹¹⁷

¹¹⁶ Sveriges Kommuner och Landsting (2014): *Skolskjutshandboken. Trygga, säkra och kostnads-effektiva elevresor*.

¹¹⁷ Ibid.

Skolskjutsen bör hanteras på kommunal nivå

Skolskjutsverksamhet är en fråga som knyter an till kommunen som livsmiljö och som ofta hanteras tillsammans med andra samhällsplanerings- och infrastrukturfrågor i kommunen. Utredningens bedömning är därför att skolskjutsen även i ett statligt skolsystem bäst hanteras på kommunal nivå.

Vi har övervägt om ansvaret för skolskjutsen ska övergå till staten men landat i att det inte vore en ändamålsenlig lösning. Staten bör inom ramen för sitt systemansvar för skolan ansvara för frågor där det finns tydliga stordriftsfördelar, där det finns ett behov av samordning och gemensamma lösningar inom skolsystemet eller där nyttan framför allt finns på systemnivå. Skolskjuts är inte en sådan fråga och bör därför inte hanteras av staten i rollen som systemansvarig. Ett alternativ skulle vara att lägga ansvaret för skolskjutsen på den statliga huvudmannen för de offentliga skolorna. En fördel med en sådan organisation vore att beslutet om lokalisering av skolor och ansvaret för skolskjuts då skulle hanteras av en och samma instans. Men uppdraget för den statliga huvudmannen kommer att vara att ansvara för utbildningen i de offentliga skolorna och komvux. Kompetensen och kapaciteten att hantera frågor om skolskjuts kommer att vara begränsad. Dessutom berör frågorna om skolskjuts inte bara de elever som går i offentliga skolor. Alla elever har möjlighet att ansöka om skolskjuts, även elever i fristående skolor. Det vore därmed mindre lämpligt att lägga ansvaret på den statliga huvudmannen.

Utredningens bedömning är därför att beslut om rätten till skolskjuts bör fattas av elevens hemkommun med utgångspunkt i de principer som finns fastställda i skolans författningar. Att ansvaret för skolskjuts förblir kommunalt innebär att reglerna kan komma att tillämpas olika i olika delar av landet. Men enligt utredningen är det inte heller orimligt med tanke på att både geografi och skolstruktur kan se mycket olika ut på olika platser.

Däremot bör det inte förekomma osakliga skillnader. I och med att beslut om skolskjuts kan överklagas utvecklas med tiden en praxis som blir vägledande för kommunerna. Den ansvariga myndigheten kan också vid behov utfärda allmänna råd för att underlätta en enhetlig rättstillämpning.

*Kommuner behöver samverka med varandra
och med den statliga huvudmannen*

Det kommer att innebära en utmaning för kommunerna att planera och vid behov upphandla skolskjuts i ett system där det inte är kommunerna som själva ansvarar för beslut om var elever ska placeras. Frågor om skolskjuts kommer därför att behöva ingå som en del i en större samverkansprocess mellan stat och kommun som gäller planering, dimensionering och lokalisering av skolor. Kommunerna behöver samverka med den statliga huvudmannen för de offentliga skolorna för att säkerställa trygga och säkra skolvägar för alla barn som har rätt till skolskjuts. Men kommunen behöver också få information från den systemansvariga myndigheten om elevernas skolplaceringar.

I ett statligt skolsystem kan det hända att den myndighet som ansvarar för skolplaceringar placerar en elev i en skola som ligger i en annan kommun än hemkommunen. Det innebär att skolskjutsrutter kan behöva gå över kommungränser. Givet att skolskjuts i första hand gäller till en skola nära hemmet bör detta inte innebära något större åtagande för kommunen. Men det kan innebära större krav på samverkan mellan kommuner kring skolskjutsen.

*Skillnader i kostnader för skolskjuts kompenseras
i kostnadsutjämningen*

Med kommunernas ansvar för att besluta om och anordna skolskjuts följer också ett finansieringsansvar. Kostnaderna för skolskjutsen varierar i dag betydligt mellan kommunerna beroende på att avståndet mellan var eleverna bor och var de går i skolan varierar över landet. Framför allt är det landsbygdskommuner som har betydligt högre kostnader än genomsnittet. Kostnaderna för skolskjuts påverkas av vilka prioriteringar kommunerna gör vid planering och lokalisering av verksamheten. Vissa kommuner väljer att satsa på färre men större enheter för att bibehålla kvaliteten i verksamheten, med högre kostnader för skolskjuts som följd. Andra prioriterar elevernas närhet till skolan och väljer därför att behålla små skolor på landsbygden, även om det kostar mer och är svårare att upprätthålla kvaliteten.

Behoven av skolskjuts kommer även i ett statligt skolsystem att se olika ut i olika delar av landet. Därmed kommer kommunernas kostnader för skolskjuts också att variera. I ett statligt skolsystem

där staten är huvudman och planerar och dimensionerar den offentligt anordnade utbildningen kommer kommunerna att ha litet inflytande över var skolor placeras. De kommer därmed inte heller att kunna påverka behoven av skolskjuts.

Staten kommer vid beslut om lokalisering av skolor att behöva göra liknande avvägningar som kommunerna gör i dag. Det innebär att staten kan behöva väga elevernas rätt till en skola nära hemmet mot möjligheterna att bedriva en resurseffektiv skolverksamhet av god kvalitet. Beroende på vilka principer för lokalisering av skolor som staten utvecklar och hur dessa principer förhåller sig till kommunens tidigare prioriteringar kan kommunernas kostnader för skolskjuts komma att förändras på olika sätt. I det fall staten väljer att lägga ner tidigare kommunala landsbygdsskolor kan kostnaderna för skolskjuts komma att öka. Vi återkommer till resonemangen om lokaler och lokalisering i avsnitt 15.1.2.

De skillnader i kostnader för skolskjuts som uppkommer för kommuner med olika geografisk och demografisk struktur bör enligt utredningen i första hand kompenseras genom gleshetsfaktorn i kostnadsutjämningsystemet. Det innebär att det bör finnas en överensstämmelse mellan den statliga huvudmannens principer för lokalisering av skolor och utjämningsystemets kriterier för gleshet. Men staten kan också behöva följa upp att utjämnningen är tillräcklig och vid behov vidta åtgärder om träffsäkerheten brister.

Kommunerna bör ha ett ansvar för att samordna insatser mot problematisk frånvaro

Huvudmannen för skolan har i dag ett grundläggande ansvar för att elever fullgör sin skolgång. Enligt skollagen ska alla elever få det stöd och den stimulans de behöver för att utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Detta kompensatoriska uppdrag innebär en skyldighet att utreda och vidta åtgärder vid problematisk frånvaro. Ansvaret för att detta görs vilar enligt skollagen på rektorn och i slutändan på huvudmannen. Det ansvaret bör, enligt utredningen, ligga kvar på huvudmannen även i ett statligt skolsystem.

Arbetet med att främja närvaro och motverka frånvaro bör utgöra en del av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Men huvudmännen kan i sin tur behöva stöd för att utveckla sitt arbete. Staten

bör som systemansvarig och inom ramen för sitt ansvar för skolpliktsbevakningen kunna tillhandahålla sådant stöd. Behoven av stöd i arbetet med att främja närvaro och motverka frånvaro kan med fördel fångas upp i kvalitetsdialogerna mellan staten och huvudmännen som enligt utredningens bedömning bör bli obligatoriska. Ett nationellt frånvaroregister, likt det som Skolverket har föreslagit, bör vara ett värdefullt underlag för sådana dialoger.¹¹⁸

Problematiske frånvaro kan kräva insatser från flera olika aktörer

Enligt gällande regelverk är huvudmän skyldiga att rapportera till hemkommunen om en elev uppvisar upprepade eller långvarig frånvaro. Skyldigheten är kopplad till hemkommunens yttersta ansvar för skolpliktsbevakningen. Åtgärderna för att tillgodose individens rätt till utbildning kan gå utöver vad som skäligen kan krävas av en skola eller huvudman. Hemkommunen behöver därför ha en beredskap att följa upp problematisk frånvaro och agera på den.

Elever med problematisk frånvaro kan ha behov av insatser som erbjuds av flera olika samhällsorgan. En framgångsfaktor för att främja närvaro och åtgärda frånvaro är en fungerande samverkan mellan skola och exempelvis socialtjänst, barn- och ungdomspsykiatri, ungdomsmottagning, barn- och ungdomshabilitering, fritidsförvaltning samt polis.¹¹⁹ Hemkommunen har därför också ett i skollagen utpekat ansvar för att samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs om en elev har upprepade eller längre frånvaro.¹²⁰ Det är ett ansvar som är kopplat till hemkommunens yttersta ansvar för skolpliktsbevakningen och således inte en del av ansvaret som huvudman för de kommunala skolorna.¹²¹

Staten har små möjligheter att ge operativt stöd i individärenden

I ett statligt skolsystem bör staten ha det yttersta ansvaret för att tillgodose elevernas rätt till utbildning. Det bör därför vara till den myndighet som ansvarar för skolpliktsbevakning och skolplaceringar

¹¹⁸ Skolverket (2021): *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*.

¹¹⁹ SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

¹²⁰ 7 kap. 21 § skollagen.

¹²¹ Prop. 2017/18:182 *Samling för skolan*. SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

som huvudmännen ska rapportera när en elev uppvisar långvarig eller omfattande frånvaro och skolan därför inlett en utredning i ärendet. En sådan anmälan ger den systemansvariga myndigheten information om att det finns en problematik och ett behov av uppföljning (se avsnitt 12.1.2).

Men till skillnad från hemkommunen, kommer den statliga systemansvariga myndigheten inte att finnas på plats lokalt för att kunna sätta in och samordna åtgärder för att motverka problematisk frånvaro på individnivå, i de fall problematiken kräver insatser som går utöver vad skolan och huvudmannen förfogar över. Den systemansvariga myndigheten kommer att verka nationellt och regionalt, men inte lokalt. Myndighetens stödjande insatser kommer också i första hand att vara riktade till huvudmän och inte till elever, skolor eller familjer (se vidare kapitel 16 om skolmyndigheter).

Hemkommunen bör ha ett ansvar för att leda och samordna insatser kring individer

Utredningens bedömning är att hemkommunen bör ha kvar ett ansvar för att samordna insatser och samhällsaktörer om en elev har upprepade eller längre frånvaro och behoven av stöd och samordning går utöver vad skolan och huvudmannen kan förväntas hantera. Motiveringen för ett fortsatt kommunalt ansvar är både principiell och praktisk.

I ett statligt skolsystem kommer kommunerna inte längre att ha ansvaret för att styra, leda och bedriva skolverksamhet. De kommer inte heller att ha något ansvar för att säkerställa att elever har en skolplats och fullgör sin skolplikt. Det innebär att kommunen inte längre har samma självklara roll i arbetet med att stödja elever, skolor och huvudmän i arbetet med problematisk frånvaro.

Däremot kan kommuner, även om de inte är huvudmän för skolan, sägas ha ett övergripande ansvar för kommunmedlemmarnas välfärd. Skolmisslyckanden är förknippade med stora kostnader för både individen och samhället, vilket talar för att arbetet för att motverka frånvaro är ett samhälleligt åtagande.

Behovet av stöd och samordning uppstår först när utmaningarna är så stora att de inte kan hanteras inom ramen för skolan, utan kräver bredare samhällsinsatser. Enligt utredningen framstår det som rimligt att kommunerna har ett ansvar för att samordna sådana insatser

mot problematisk frånvaro. Kommunen har helt andra förutsättningar än staten att axla en samordningsroll. Arbetet med att samordna aktörer och insatser behöver ske lokalt, där eleven finns. Kännedom om de verksamheter som är berörda, upparbetade relationer till både familjer och olika lokala samhällsaktörer samt tillgång till konkreta verktyg och insatser är rimligtvis viktiga faktorer för effektiva åtgärder och en fungerande samordning. Kommunen är en central aktör på den lokala, medborgarnära arenan och ansvarig för verksamheter som har en viktig roll i arbetet runt elever och familjer. Samverkan mellan skola och socialtjänst är exempelvis en central del i arbetet för att främja närvaro och motverka frånvaro. I vissa kommuner har man skapat förvaltningsövergripande funktioner där personal från elevhälsa och socialtjänst samarbetar och erbjuder stöd till både kommunala och fristående skolor.¹²²

Kommunen har redan lagstadgade skyldigheter att samverka kring stöd till individer. Om en enskild har behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård för att få sina behov tillgodosedda är kommuner och regioner skyldiga att upprätta en samordnad individuell plan (SIP), förutsatt att den enskilda ger sitt samtycke till en sådan plan.¹²³ Syftet med SIP är att tidiga och samordnade insatser ska erbjudas, att barns behov ska identifieras och att familjen ska känna till vilka insatser som pågår eller planeras. Därutöver ska SIP underlätta uppföljning och säkerställa att barnets och familjens behov av stöd tillgodoses.¹²⁴

Omfattande frånvaro från skolan kan vara en omständighet som motiverar en samordnad individuell plan. Det finns i dag inget som hindrar att skolan är med i arbetet med SIP, även om skolan inte omnämns i lagstiftningen. I många kommuner kan skolan ta initiativ till en SIP om man slutit regionala eller lokala överenskommelser om detta. Förutom förskola och skola kan även aktörer som polisen, Försäkringskassan, Statens institutionsstyrelse eller andra verksamheter som är involverade i hur barnet har det, vara med i arbetet. I andra fall kan skolan kontakta en verksamhet inom socialtjänst eller hälso- och sjukvård, som sedan initierar arbetet om de bedömer att barnet behöver det. I ett statligt skolsystem är skolan inte längre

¹²² SOU 2016:94 *Sakenad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*

¹²³ 2 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453) och 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

¹²⁴ SOU 2016:94 *Sakenad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*

en kommunal angelägenhet. Det kan därför behöva övervägas om skolan tydligare ska inkluderas i lagstiftningen som rör SIP.

Kommunernas samordningsansvar behöver vara organiserat på ett sådant sätt att det framgår för alla berörda parter var ansvaret ligger. När huvudmannen informerar den systemansvariga myndigheten om att en utredning om omfattande eller återkommande frånvaro har inletts bör den statliga myndigheten i sin tur informera hemkommunen. Det innebär att kommunen behöver ha en utpekad kontaktperson för sitt samordningsansvar. Erfarenheter från arbetet med SIP visar att en framgångsfaktor är en tydlig ansvarsfördelning och organisation av arbetet, exempelvis i form av en särskild funktion eller person som är ansvarig för att kalla till möten.¹²⁵

Systemen för frånvarorapportering behöver samordnas

I ett statligt skolsystem kan huvudmän behöva rapportera frånvaro till den statliga systemansvariga myndigheten både för den återkommande statistikinsamlingen i det nationella frånvaroregistret och för den åtgärdsinriktade frånvarorapporteringen kopplat till skolpliktsbevakningen. För att underlätta för huvudmännen behöver det vara tydligt vad som ska rapporteras in och på vilket sätt. Det bör också undersökas om samma inrapporteringssystem kan fylla båda syftena.

All frånvarorapportering från huvudmän till den skolsystemansvariga myndigheten kräver att huvudmännen har egna rutiner och system för att registrera elevers närvaro och frånvaro. Tidigare granskningar har visat att alla huvudmän inte har digitala system för detta. Manuell hantering är mer tidskrävande för huvudmännen. För att underlätta och förbättra tillförlitligheten i systemen kan staten behöva stödja huvudmännens arbete med att digitalisera frånvarorapporteringen. Det kan ske genom möjlighet till avrop på statliga avtal, genom tydligare riktlinjer och standarder eller genom ett förfarande där leverantörer blir auktoriserade. Men av största vikt är också att det är enkelt att lämna uppgifterna, oavsett vilket system som huvudmännen själva använder (se vidare avsnitt 12.1.6 om systemviktiga it-lösningar).

¹²⁵ Ibid.

Kommunerna bör behålla aktivitetsansvaret för ungdomar

Kommunernas aktivitetsansvar medför en skyldighet för kommunen att löpande hålla sig informerad om hur ungdomar i gymnasieåldern som inte går i gymnasieskolan sysselsätter sig och erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. I första hand ska åtgärderna syfta till att motivera dem att påbörja eller återuppta en utbildning. Aktivitetsansvaret omfattar ungdomar som

- inte har fyllt 20 år
- har fullgjort sin skolplikt eller har blivit folkbokförda i landet efter skolpliktig ålder
- inte går i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning
- inte har en gymnasieexamen, ett gymnasiesärskolebevis eller fullföljt motsvarande utbildning med godkänt resultat.¹²⁶

Under perioden andra halvåret 2020 och första halvåret 2021 omfattade kommunernas arbete med aktivitetsansvaret totalt 58 400 ungdomar. 52 procent av dessa var inskrivna i kommunernas aktivitetsansvar eftersom de hade avbrutit sina gymnasiestudier eller inte påbörjat dem.¹²⁷

Det finns både principiella och praktiska skäl till att ansvaret bör förbli kommunalt

Arbetet med aktivitetsansvaret kräver rutiner och system för att identifiera målgruppen, men också metoder för att verkligen nå de ungdomar som berörs. Det ställer också stora krav på samverkan mellan olika samhällsaktörer, både för att hitta berörda individer och för att utforma effektiva insatser. Granskningar av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret har visat att det finns utmaningar i alla dessa delar.¹²⁸ Trots det är utredningens bedömning att aktivitetsansvaret bör förbli kommunalt även i ett statligt skolsystem. Men

¹²⁶ 9 kap. 29 § skollagen.

¹²⁷ Skolverket (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar Perioden 2020/2021*.

¹²⁸ SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*. Skolinspektionen (2018): *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning*. Skolverket (2021): *Övergången mellan gymnasieskolan och komvux*.

staten bör i kraft av sitt systemansvar för skolan stödja kommunerna i detta arbete.

Argumenten för ett fortsatt kommunalt ansvar är i stor utsträckning desamma som för ett kommunalt ansvar för att samordna arbetet mot problematisk frånvaro i grundskolan (se föregående avsnitt).

Aktivitetsansvaret handlar om att samordna stöd till individen, för att denna ska få bättre förutsättningar att etablera sig i arbets- och samhällslivet. På liknande sätt som med arbetet mot frånvaro kan insatserna motiveras från både ett medborgerligt och ett samhällsekonomiskt perspektiv. En avslutad gymnasieutbildning blir alltmer avgörande för att kunna etablera sig i samhället. Att stötta individer tillbaka till utbildning är således förknippat med stora vinster för både individen och samhället.

Arbetet med aktivitetsansvaret behöver bedrivas på lokal nivå, där de berörda individerna finns. Kommunen har en unik position på lokal nivå som den samhällsaktör som har ett ansvar för alla boende i kommunen. Även om kommunerna i ett statligt skolsystem inte är ansvariga för gymnasieskolan eller komvux, har de ansvar för bland annat socialtjänsten och därigenom ett övergripande ansvar för att främja ekonomisk och social trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor, och aktivt deltagande i samhällslivet.¹²⁹

Arbetet med aktivitetsansvaret behöver anpassas till de specifika förutsättningar som gäller i det enskilda fallet. Kommunerna har kännedom om de lokala förutsättningarna när det gäller utbildning, arbetsmarknad och sociala förhållanden. Kommunerna har också i regel upparbetade kontakter med andra relevanta aktörer i kommunen. Det är en kunskap som staten skulle ha svårt att bygga upp.

Till skillnad från i dag kommer däremot kommunerna vid ett fullgånget förstatligande inte att bedriva någon egen gymnasieutbildning. Eftersom aktivitetsansvaret i första hand syftar till att ungdomar ska återgå till utbildning behöver kommunerna och den statliga huvudmannen samverka med varandra.

¹²⁹ 1 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Staten behöver hålla kommunerna informerade om ungdomars studier och avhopp

En utmaning i kommunernas arbete med att identifiera ungdomar i målgruppen så tidigt som möjligt är att kommunerna ibland saknar välfungerande it-system. Företrädare för kommunerna har därför tidigare framfört önskemål om en nationell databas som alla inom aktivitetsansvaret kan använda.¹³⁰

I ett statligt skolsystem kommer flera av skolans register och system att vara nationella. Det kan underlätta arbetet med aktivitetsansvaret. Men det kräver också tydliga rutiner för informationsöverföring från staten till kommunerna.

Kommunerna behöver få information från den statliga systemansvariga myndigheten som samordnar gymnasieantagningen om vilka ungdomar som deltar i gymnasieutbildning och vilka som inte gör det.

Kommunerna behöver också skyndsamt få information om när elever avbryter sin utbildning eller uppvisar en omfattande eller långvarig frånvaro. Det är information som huvudmännen kommer att vara skyldiga att rapportera till den systemansvariga myndigheten. Myndigheten kommer därför att behöva ha rutiner för att informera kommunen, som i sin tur behöver ha en tydligt utpekad kontaktperson eller funktion som tar emot informationen.

För att få information om vilka ungdomar som har klarat och avslutat sin gymnasieutbildning kan kommunerna få tillgång till de uppgifter som finns i den nationella betygsdatabasen Beda, på ett sätt som Skolverket tidigare har föreslagit.¹³¹

Arbetet med aktivitetsansvaret riskerar att försvåras om kommunen behöver hämta information från flera system parallellt. Staten bör därför utreda om informationen från flera källor kan samordnas i en samlad databas som kommunerna också har tillgång till. Överlämningar av känslig information på individnivå aktualiserar viktiga frågor om bland annat integritet och sekretess. De juridiska förutsättningarna behöver därför särskilt beaktas.

¹³⁰ Skolverket (2020): *Övergången mellan gymnasieskola och komvux*.

¹³¹ Skolverket (2020): *Övergången mellan gymnasieskola och komvux*. Skolverket (2018): *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

Staten bör stödja hemkommunernas arbete

Vid sidan av it-stöd för att identifiera målgruppen har kommuner också efterfrågat annat statligt stöd i sitt arbete med aktivitetsansvaret. Det gäller exempelvis stöd till erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling av personal samt tips och vägledning i hur man kan lägga upp arbetet och vilka åtgärder som är effektiva. Kommunerna anser också att de har behov av löpande tips och vägledning från nationella myndigheter i sitt arbete med aktivitetsansvaret.¹³² Denna typ av stöd bör enligt utredningen ingå i statens systemansvar för skolan.

Staten kan också behöva utveckla uppföljningen av aktivitetsansvaret. Kommunerna är i dag skyldiga att lämna uppgifter om individer och insatser inom ramen för aktivitetsansvaret till Skolverket som underlag för nationell statistik på området. Men en uppföljning från SKR visar att kommunerna själva menar att de uppgifter de lämnar inte är helt tillförlitliga och inte heller fullt användbara i kommunernas eget arbete. Ett utvecklat it-stöd på området kan öka tillförlitligheten kring rapporteringen om individerna inom aktivitetsansvaret, men den systemansvariga myndigheten kan också behöva se över innehållet i insamlingen för att den ska bli så relevant som möjligt även för kommunerna.

Ett angränsande uppföljande arbete, men med fokus på ungas etablering på arbetsmarknaden, är det nationella statistikverktyg för uppföljning av samverkan kring unga som Arbetsförmedlingen har utvecklat tillsammans med Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) och SKR. Genom INUK (Informationsutbyte Unga i Kommuner) ska man på ett enkelt sätt kunna följa upp de insatser som görs inom Arbetsförmedlingens och kommunernas samverkan avseende unga arbetssökande i åldern 16–24 år. Syftet är att åstadkomma ett digitalt landsomfattande underlag för jämförelser av insatser för unga. Statistikuppföljningen sker månadsvis via maskinöverföring för att ge en kontinuerlig uppdaterad bild och avlasta den manuella rapporteringen.¹³³ Målgruppen och syftet med samverkan inom ramen för Duas arbete är inte helt detsamma som för aktivitetsansvaret. Men i stor utsträckning är det samma samhällsaktörer som berörs och det finns också sannolikt liknande svårigheter, vilket inne-

¹³² Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar 2021*.

¹³³ Delegationen för unga och nyanlända till arbete (2019): *INUK – automatisk uppföljning av samverkan*. Webtext. www.dua.se/lokala-overenskommelser/uppfoljning/inuk-automatisk-uppfoljning-av-samverkan (hämtad 2022-05-04).

bär att det finns en potential för ömsesidigt lärande när det gäller både upplägget av arbetet och formerna för uppföljning.

Kommunerna bör behålla ansvaret för den uppsökande verksamheten för individer i behov av utbildning inom komvux

Enligt gällande regelverk har kommunerna ett ansvar för att söka upp individer som kan vara i behov av utbildning inom komvux. Kommunen ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i komvux på grundläggande nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå och i svenska för invandrare (sfi) och motivera dem att delta i sådan utbildning. Kommunen ska informera om möjligheterna till utbildning inom komvux på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå samt aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.¹³⁴

Den uppsökande verksamheten är en uppgift som är nära kopplad till individens rättighet till utbildning. Den kräver att kommunerna har kännedom om vilka individer som kan beröras. För detta arbete krävs rutiner för att identifiera målgruppen och metoder för att kunna informera samt motivera och aktivt verka för att individerna sedan deltar i utbildning inom komvux. Detta kräver i sin tur en lokal förankring och samverkan med andra aktörer.

Kommunerna har i dag ofta en upparbetad samverkan mellan olika kommunala verksamheter och med andra lokala aktörer. Men det finns behov av att ytterligare utveckla detta arbete, eftersom vissa kommuner uppvisar brister i arbetet och behöver göra mer aktiva insatser för att nå ut till individer i behov av mer stöd (se avsnitt 5.3.5). Trots de utvecklingsbehov som finns bedömer utredningen att den uppsökande verksamheten fortsatt hanteras bäst av hemkommunen även om staten skulle bli huvudman för komvux.

Utredningen menar att kommunerna bör ha bättre förutsättningar att utföra dessa uppgifter, än vad en statlig myndighet har. Den uppsökande verksamheten kopplad till komvux har flera likheter med arbetet med problematisk frånvaro i grundskolan och det kommunala aktivitetsansvaret för gymnasieskolan (se föregående avsnitt). Argumenten för att den uppsökande verksamhetens fortsatt ska vara kommunernas ansvar är därför i mångt och mycket desamma. Den

¹³⁴ 20 kap. 10, 17 och 29 §§ skollagen.

uppsökande verksamheten behöver bedrivas på lokal nivå, nära individerna som berörs. Kommunernas ansvar för alla boende i kommunen gör att de har en unik position på lokal nivå. De har kännedom om de lokala förhållandena och de specifika förutsättningar som finns.

En kritik mot kommunernas uppsökande verksamhet är att den inte har varit tillräckligt aktiv, det vill säga att arbetet mer har handlat om information än om att motivera och verka för att individerna deltar i utbildning. Individerna behöver även fortsatt kunna få hjälp med att identifiera och kartlägga sina behov av utbildning. Dessutom behöver de kunna få råd och lotsas vidare till den statliga huvudmannens utbildning.

Precis som i arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret bör staten ge stöd i arbetet med den uppsökande verksamheten, inom ramen för sitt systemansvar. Även här skulle erfarenhetsutbyte, kompetensutveckling av personal samt råd och vägledning om hur arbetet kan läggas upp vara aktuellt.

13 Alternativ 1

– ekonomiska resurser till skolan

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 ekonomiska resurser till skolan.

Ansvar för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser är centrala delar i det statliga systemansvar för skolan som beskrivs i kapitel 12. Vi gör i detta kapitel bedömningar om hur en nationell resursfördelningsmodell bör se ut för olika skolformer.

Redan här bör det konstateras att det inte bara är vilka ekonomiska resurser skolverksamheten har som spelar roll för resultatutvecklingen. Lika viktigt är hur dessa resurser används. Därför behöver en nationell resursfördelningsmodell följas av insatser för att stärka resursanvändningen hos både den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen vid ett fullgånget förstatligande. Även detta är en central del i det statliga systemansvar som beskrivs i kapitel 12. I detta kapitel är dock fokus på hur resurserna bör fördelas vid ett eventuellt förstatligande.

13.1 Statligt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan

13.1.1 Den ekonomiska styrningen av skolan bör samlas i staten

Utredningens bedömning: Staten bör ta det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan vid ett fullgånget förstatligande.

Kommunernas ekonomiska styrning av skolan har brister

I dag är det landets kommuner som var för sig ansvarar för merparten av den ekonomiska styrningen av skolan. Även om staten under de senaste åren har ökat sin ekonomiska styrning, framför allt i form av riktade statsbidrag, är statens samlade bidrag till skolan fortfarande litet i relation till kommunernas totala skolkostnader.

Att kommuner ansvarar för den huvudsakliga ekonomiska styrningen av skolan innebär att den varierar i olika delar av landet. På vissa håll har man en systematisk ekonomisk styrning där beslut om såväl tilldelning som fördelning av resurser föregås av en noggrann analys av skolverksamhetens förutsättningar, behov och måluppfyllelse. På andra håll följer man traditionen och tilldelar och fördelar resurser ungefär som man alltid har gjort.¹

Att det finns en variation i den ekonomiska styrningen av skolan är självklart i en skola där det huvudsakliga ansvaret för verksamheten är decentraliserat till 290 kommuner. Det behöver inte heller nödvändigtvis vara negativt. Utredningen menar att det är viktigt att det finns en flexibilitet och att resurserna anpassas efter elevernas och verksamhetens behov. Men om flexibiliteten tar sin utgångspunkt i kommuners olika ekonomiska förutsättningar och ambitionsnivåer, snarare än i skolverksamhetens behov, finns anledning att ifrågasätta värdet av en sådan flexibilitet.

Vi anser att det finns brister i kommuners ekonomiska styrning av skolan. För det första saknas ett tydligt positivt samband mellan tilldelningen av resurser och skattade behov på kommunnivå. Som vi redogör för i kapitel 6 är den kommunala grundfinansieringen av grundskolan, det vill säga finansieringen exklusive riktade statsbidrag, till och med omvänt kompenserande. Det innebär att socioekonomiskt svagare kommuner, allt annat lika, tilldelar lägre resurser per elev än socioekonomiskt starkare kommuner.²

Även här bör det dock påpekas att kommunerna inte har ett uppdrag att finansiera skolan kompensatoriskt sinsemellan. Kommunerna har bara ansvar att säkerställa att finansieringen av skolan inom den egna kommunen speglar skollagens krav på kompensatorisk resursfördelning. Men när skolsystemet utvärderas från ett nationellt perspektiv är det ändå ett intressant resultat att den kommunala grund-

¹ Se t.ex. Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannskap i praktiken*.

² SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

finansieringen, om man jämför olika kommuners resurstilldelning till skolan, inte förefaller kompensera för elevers varierande förutsättningar och behov.

För det andra finns det brister i hur fördelningen av resurser till skolan ser ut *inom* kommuner. I Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) undersökning av kommunala resursfördelningsmodeller, som genomfördes 2017–2018, framgår visserligen att en majoritet av kommunerna omfördelade resurser på socioekonomiska grunder i grundskolan. Men fyra av tio kommuner saknade samtidigt socioekonomiska resursfördelningsmodeller. Detta trots att skollagen sedan 2014 ställer krav på att kommunerna ska fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov. Även om majoriteten av de kommuner som saknade socioekonomiska resursfördelningsmodeller var mindre kommuner eller glesbygdskommuner, där behovet av omfördelning inom kommunen kan tänkas vara mindre, fanns det även exempel på större kommuner utan socioekonomiska resursfördelningsmodeller. Till exempel saknade en tredjedel av de större kommunerna i SKR:s undersökning en socioekonomisk resursfördelningsmodell för grundskolan. Bland storstäderna och kommunerna nära dem saknade var fjärde en socioekonomisk resursfördelningsmodell.³

När det gäller gymnasieskolan är kunskapen lägre om hur resursfördelningen ser ut i praktiken. Utifrån de begränsade studier som finns tycks dock andelen kommuner som, utöver programpengen, fördelar resurser på kompensatoriska grunder vara ännu lägre än i grundskolan.⁴

Sammantaget pekar detta mot att kommunernas ekonomiska styrning av skolan uppvisar brister från ett nationellt perspektiv. I synnerhet tycks kopplingen mellan å ena sidan tilldelning och fördelning av resurser och å andra sidan elevers behov vara bristfällig. Detta är bekymmersamt mot bakgrund av att en stor mängd forskning under de senaste decennierna har pekat på att de positiva effekterna av att tillföra resurser är större för elever som har sämre socioekonomiska förutsättningar.⁵ Ur den aspekten är bristerna i dagens ekonomiska styrning av skolverksamheten inte bara ett problem för skolans likvärdighet, utan också för dess resurseffektivitet.

³ Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

⁴ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

⁵ För en forskningsöversikt, se IFAU (2010): *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: Vad säger forskningen?*

Även de enskilda huvudmännen påverkas av brister i kommunernas ekonomiska styrning av skolan

En konsekvens av att den ekonomiska styrningen av skolan skiljer sig åt mellan olika kommuner är att ersättningen till de enskilda huvudmännen kan variera betydligt. Ibland kan också skillnaderna vara svåra att förstå. Två elever med likartade förutsättningar som går på samma fristående skola, men som är folkbokförda i två olika kommuner, kan generera påtagligt olika ersättning. Det här är tydligt framför allt i gymnasieskolan, där eleverna rör sig mer över kommungränser och där det inte är ovanligt att enskilda huvudmän tar emot elever från flera olika kommuner.⁶

Som utredningen redovisar i kapitel 6 är skillnaderna i kommunernas resurstilldelning per elev betydande. För årskurs F–9 var skillnaden mellan den kommunala huvudman som satsade mest och den kommunala huvudman som satsade minst resurser per elev nästan 80 procent under 2020. Om man i stället jämför den 5:e och den 95:e percentilen krymper skillnaden till 32 procent.⁷ I gymnasieskolan beräknas ersättningen till huvudmännen per program och inriktning, men även där är skillnaderna mellan kommunerna betydande. Om man jämför de kommuner som under 2021 hade högst respektive lägst budgeterade kostnader per elev på naturvetenskapsprogrammet för kostnadsslagen undervisning, lärverktyg, elevhälsa och lokalkostnader var skillnaden över 150 procent. Om man i stället jämför den 5:e och den 95:e percentilen krymper skillnaden till knappt 70 procent.⁸

Även om det till viss del kan finnas sakliga förklaringar till så stora kostnadsskillnader, illustrerar dessa exempel svårigheten många enskilda huvudmän möter när de tar emot elever från flera olika kommuner. Om mixen av elever från olika kommuner dessutom skiljer sig åt från år till år kan det leda till stora, svårförklarliga och i viss mån oförutsägbara svängningar i de enskilda huvudmännens ekonomi och därmed deras förutsättningar att bedriva en skola av hög kvalitet.

⁶ Egna beräkningar utifrån uppgifter från Skolverket. Under 2020 var det 35 procent av gymnasieeleverna som pendlade ut från den egna hemkommunen. I grundskolan var motsvarande andel cirka 3 procent.

⁷ Egna beräkningar utifrån uppgifter från Kolada.

⁸ Egna beräkningar utifrån SCB:s underlag till Riksprislistan 2021.

Stigande kostnader i kommunsektorn riskerar att leda till svåra prioriteringar mellan olika verksamhetsområden

Som utredningen beskriver i kapitel 6 bedöms kostnadstrycket i kommunerna öka i framtiden. Den främsta anledningen till det är den demografiska utvecklingen. Eftersom medellivslängden ökar har kommunerna stigande kostnader för vård och omsorg av de äldre. Samtidigt växer inte antalet individer i arbetsför ålder i den utsträckning som skulle krävas för att intäktsmässigt kompensera för de ökande kostnader som följer av ett växande antal äldre.

Enligt Valfärdskommissionens beräkningar kommer antalet invånare över 80 år att öka över tio gånger mer än antalet invånare i åldern 20–69 år fram till 2035.⁹ Det innebär att den skattemässiga basen i kommunsektorn – och med den kommunernas förmåga att finansiera sig själva – riskerar att tunnas ut framöver. Allra tydligast är denna utveckling i avlägsna landsbygdskommuner, där den demografiska försörjningskvoten riskerar att öka på ett särskilt påtagligt sätt under de kommande decennierna (se avsnitt 6.4.3).¹⁰

Ett högt kostnadstryck till följd av ett ökat antal äldre i kommunsektorn riskerar, enligt vår uppfattning, att få negativa konsekvenser för skolan. Med en mer ansträngd budget kommer kommunerna att behöva göra prioriteringar mellan olika verksamhetsområden, där det finns risk att skolan påverkas negativt. Det har delvis att göra med att skolan är kommunernas kostnadsintensivaste verksamhet. Risken är därmed överhängande att skolan används som finansieringskälla när kommuner får ökade kostnader på andra områden. Men det har också att göra med att de positiva effekterna av investeringar i skolan uppträder på lång sikt. I valet mellan att hantera akuta situationer här och nu eller att genomföra de investeringar som rustar samhället på lång sikt är det förståeligt om många kommuner väljer det förra.

Detta talar enligt vår uppfattning för att ett av två scenarier riskerar att inträffa till följd av det förväntat sämre kommunalekonomiska läget. Antingen kan skolan komma att få mindre resurser än vad verksamheten har behov av i framtiden eller så kan beroendet av statlig finansiering av skolan komma att öka. Redan i dag har vi visat att staten, när man lägger ihop riktade och generella statsbidrag, är

⁹ Valfärdskommissionen (2021): *Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*.

¹⁰ SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*.

med och finansierar skolan i en inte obetydlig grad. Om kommunernas självfinansieringsgrad för skolan kommer att minska framöver går det att ifrågasätta poängen med det kommunala finansieringsansvaret för skolan. En stor blandning av statlig och kommunal finansiering riskerar även att leda till att ansvarsförhållandena blir otydligare. I sin tur kan det försvåra medborgarnas möjlighet till utkrävande av ansvar för skolverksamheten.

Flera principiella skäl talar för att staten bör tilldela och fördela resurser till skolan

Det finns flera omständigheter som pekar mot att staten bör vara den aktör som tilldelar och fördelar resurser till skolan. En del av dessa är empiriska och har sin grund i brister i dagens ekonomiska styrning av verksamheten. Dessa har utredningen redogjort för ovan. Men det finns även principiella skäl som talar för att staten kan vara en mer lämplig aktör än kommunerna att ansvara för den ekonomiska styrningen av skolan.

Ett statligt ansvar skapar symmetri mellan uppdrag och resurser

Det mest grundläggande skälet till att staten bör tilldela och fördela resurser är att det är staten som anger uppdraget och målen för verksamheten. Ett statligt ansvar för den ekonomiska styrningen innebär att det är samma aktör som fattar beslut om verksamhetens uppdrag och mål som också bestämmer vilka resurser som behövs för verksamheten. Därmed uppstår en symmetri i ansvaret för uppdrag och resurser. I sin tur borgar detta enligt utredningen för mer holistiska bedömningar kring skolans utveckling.

En symmetrisk ansvarsstruktur är viktig inte minst för att kunna hantera omvärldshändelser som påverkar förutsättningarna för skolan. Tidigare beskrev vi till exempel det förväntade kommunalekonomiska läget som en utmaning för skolans resurser. På motsvarande sätt kan också staten i framtiden hamna i ekonomiskt svåra situationer och behöva göra svåra prioriteringar mellan olika verksamhetsområden. Även här finns risken att skolan påverkas negativt. Men en viktig skillnad är att det, i ett sådant scenario, finns just en symmetri i ansvar genom att det är samma aktör som fattar beslut om verksamhetens

uppdrag och som också finansierar verksamheten. Då kan såväl uppdrag som resurser anpassas efter de ändrade förutsättningarna.

Skolan är ett nationellt intresse

Ett annat principiellt argument för att staten bör ansvara för den ekonomiska styrningen av skolan är att skolan är ett *nationellt* intresse. Skolan är samhällets viktigaste verktyg för att ge varje människa möjlighet att skapa sig ett så bra liv som möjligt för sig själv och tillsammans med andra. Vidare formas i skolan det humankapital som på lång sikt är avgörande för Sveriges ekonomiska välbefinnande och tillväxt.¹¹ Dessutom är den kollektiva nyttan av investeringar i skolan stor. Till exempel påverkar utbildning valdeltagande positivt, främjar prosocialt beteende och minskar brottsbenägenhet.¹²

Dessa externa effekter, som är gynnsamma för både individen och samhället, är själva grunden till att skolan är ett offentligt åtagande. Men för att uppnå en samhällsekonomiskt motiverad nivå på tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan över hela landet räcker det inte bara med att skolan är ett offentligt ansvar, utan det krävs också att ansvaret ligger på rätt nivå i den offentliga organisationen. Här menar utredningen att staten utgör en mer lämplig nivå än kommunerna för att ansvara för den ekonomiska styrningen av skolan.

Det finns flera anledningar att tro att kommunerna inte tar hänsyn till hela den kollektiva nyttan när de fattar beslut om tilldelning och fördelning av resurser till skolan. En är det faktum att medborgare flyttar mellan olika kommuner – och det ofta. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB:s) statistik har det genomsnittliga antalet flyttningar i Sverige per år varit närmare 1 360 000 mellan 2000 och 2021. Drygt en tredjedel av dessa har skett över kommungränser. En kommun som tar den fulla kostnaden för en elevs skolgång kan därmed inte alltid räkna med att få avkastning på sin investering genom att eleven stannar kvar och bidrar till kommunens ekonomiska utveckling i framtiden. Om man antar att kommuner agerar som ekonomiskt rationella aktörer riskerar detta, enligt ekonomisk teori, att

¹¹ Hanushek, Eric & Woessman, Ludger (2010): *Education and Economic Growth*. Economics of Education (Amsterdam: Elsevier, 2010).

¹² Sjögren, Anna & Vlachos, Jonas (2022): *Dags att välja skola!* Ekonomisk debatt, nr 3 2022 årgång 50.

leda till att kommuner satsar mindre på skolan i förhållande till vad som vore motiverat ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Detta är dock ett teoretiskt resonemang som är svårt att belägga empiriskt. Om man utgår från kostnadsutjämnningen är det vanligare att kommuner har en positiv, snarare än negativ, nettokostnadsavvikelse för grundskola och förskoleklass. Med nettokostnadsavvikelse avses hur kostnaden för en viss verksamhet i en kommun, efter avdrag för till exempel statsbidrag och användaravgifter, avviker från den förväntade kostnaden (referenskostnaden) enligt kostnadsutjämnningssystemet, givet en genomsnittlig ambition och effektivitet i verksamheten. Det innebär att det är fler kommuner som lägger mer resurser på skolan än vad kostnadsutjämnningssystemet indikerar att de borde. Men detta säger mer om hur kommunerna förhåller sig till varandra än om hur resurserna förhåller sig till de behov som finns i elevunderlaget på olika håll i landet. Till exempel saknas i kostnadsutjämnningens delmodell för grundskola och förskoleklass en socioekonomisk komponent som utjämnar för strukturella skillnader i kostnader utifrån att elever i olika kommuner har olika förväntat stödbehov. Det gör att systemet kan indikera för små – alternativt för stora – referenskostnader för skolan, givet en genomsnittlig ambition och effektivitet i verksamheten, när man också väger in skillnader i elevsammansättning mellan kommuner.

Även om det, som tidigare nämnts, är svårt att fastställa det empiriska stödet för att kommunerna skulle satsa för lite resurser på skolan anser vi att det finns en viss grund för argumentet att kommunerna utgör en för låg nivå i den offentliga organisationen för att ansvara för tilldelningen och fördelningen av resurser. De nyttor som produceras i skolverksamheten är kollektiva och håller sig inte inom kommunala gränser. Investeringar i skolan gynnar *nationen* Sverige. Det talar, enligt utredningen, för att även resurserna bör bestämmas på den nationella nivån.

Ett statligt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser kan stärka legitimiteten i skolsystemet

Det är svårt att få en nationell bild över tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan. Detta har sin naturliga förklaring i att det inte finns *en* modell för att tilldela och fördela resurser – utan minst 290. Om man dessutom väger in att kommunerna tillämpar

olika modeller för olika skolformer – och även mellan olika huvudmän i en och samma skolform – ökar antalet.

Ovanpå de kommunala budgetbesluten finns också de statliga stöden till skolan, som i sin tur har olika villkor och fördelningsprinciper. Därutöver fördelar även de enskilda huvudmännen resurser från både kommuner och staten till sina respektive skolor, utan att öppet behöva redovisa hur det går till. Sammantaget skapar detta en situation där det är svårt att följa hur resurser rör sig mellan olika styrvåder, huvudmän och skolor.

Utredningen anser att det finns ett värde i att tilldelningen och fördelningen av resurser till skolan går att synliggöra på ett tydligt sätt. Om det är svårt att förklara varför olika huvudmän får olika mycket resurser riskeras legitimiteten i systemet. Detta kan i sin tur skapa misstro mellan olika huvudmän och leda till spänningar mellan de olika styrvåderna i systemet. I ett system med många finansieringskällor, där flera dessutom följer olika fördelningsprinciper, försvåras även medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande för beslut om skolans resurser.

En positiv effekt om staten skulle ta över ansvaret för tilldelning och fördelning av resurser till skolan är att antalet modeller minskar och renodlas. För till exempel grundskolan skulle ett statligt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser innebära att ett hundratal resursfördelningsmodeller byts ut mot en. Detta skulle, enligt vår uppfattning, göra det tydligare för huvudmännen hur ersättningen beräknas och gynna legitimiteten för hela skolsystemets finansiering.

Staten bör tilldela och fördela resurser till skolan

Som beskrivs ovan har det stora antalet ekonomiska styraktörer i skolan gett upphov till ett snårigt, spretigt och svåröverskådligt system för tilldelning och fördelning av resurser. Systemet saknar en sammanhängande struktur. Därutöver finns både principiella och empiriska skäl som talar för ett ändrat ansvarsförhållande mellan staten och kommunerna när det kommer till beslut om skolans resurser. Utredningen bedömer därför att staten bör ta det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan vid ett fullgånget förstatligande. Därmed samlas den ekonomiska styrningen av skolan i staten och det ansvar kommunerna har i dag övergår till staten.

13.1.2 Principer som bör gälla för en nationell fördelning av resurser till skolan

I kapitel 16 om skolmyndigheter gör utredningen närmare bedömningar om vilken del av staten som bör ha ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan. Där framgår att statens ansvar för att beräkna resursfördelningen till alla huvudmän, det vill säga både till den statliga huvudmannen och till de enskilda huvudmännen, bör ligga på den systemansvariga myndigheten vid ett fullgånget förstatligande. Naturligtvis kommer beslut om den totala tilldelningen av resurser med nödvändighet att behöva fattas inom ramen för den statliga budgetprocessen. Ytterst skulle det alltså vara riksdagen som fattar beslut om nivån på den ekonomiska tilldelningen till skolan. Men utifrån den tilldelning som riksdagen beslutar bör dock fördelningen av resurser till huvudmännen följa ett antal tydliga principer. Nedan utvecklas dessa.

Utredningens bedömning: Vid ett fullgånget förstatligande bör följande principer vara vägledande för en nationell fördelning av resurser till skolan:

- Resursfördelningen bör riktas till huvudmän – inte till skolenheter.
- Resursfördelningen bör spegla skillnader i behov, kostnadsläge och ansvar.
- Resursfördelningen bör vara begriplig, transparent och förutsägbar.
- Resursfördelningen bör skapa stabila förutsättningar för undervisningen.
- Resursfördelningen bör i liten utsträckning påverka hur huvudmännen väljer att utforma sin organisation.
- Resursfördelningen bör i liten utsträckning ske via riktade statsbidrag.

Resursfördelningen bör riktas till huvudmän – inte till skolenheter

En första fråga vad gäller en nationell fördelning av resurser till skolan är hur långt ut i skolorganisationen resurserna bör styras. Räcker det att den systemansvariga myndigheten beräknar varje huvudmans totala tilldelning eller bör resursfördelningen styras ända ut på skolenhetsnivå? För flertalet av de enskilda huvudmännen, som endast driver en skola, innebär det här ingen skillnad. Men för till exempel den statliga huvudmannen, som bara i grundskolan skulle driva omkring 4 000 skolor, blir skillnaden i vilket utrymme huvudmannen har att göra egna prioriteringar i resursfördelningen mellan sina skolor betydande.

Det främsta skälet till att det kan vara klokt att ”endast” styra resursfördelningen till huvudmannanivån, är att det kan finnas omständigheter som är viktiga att ta hänsyn till i resursfördelningen mellan skolenheter som huvudmännen känner till men som är svåra att fånga i en nationell modell baserad på observerbara data.

Ett exempel skulle kunna vara vissa skolor som har dolda behov som inte fångas upp av elevernas socioekonomiska bakgrund, exempelvis ordningsproblem, särskilda undervisningsgrupper eller andra särskilda utmaningar. En frihet för huvudmännen att omfördela resurser inom ramen för sin totala tilldelning kan också vara viktig för att huvudmännen ska kunna ta hänsyn till att olika skolor har olika kvalitativa resurser. Det kan till exempel handla om att skolor har olika erfarna lärare och att huvudmannen på goda grunder behöver stötta de skolor där den samlade erfarenheten är lägre. Ett sista exempel är att lokalkostnaderna kan variera stort mellan olika skolenheter, beroende exempelvis på skolans ålder, avskrivningsprinciper och tillämpad internränta. En resursfördelning ända ut på skolenhetsnivå skulle då riskera att antingen över- eller underkompensera olika skolenheter i förhållande till de verkliga lokalkostnaderna. På huvudmannanivå finns däremot kunskap om dessa förhållanden.

Från centralt håll kommer det alltid att vara svårare att ta individuell hänsyn och ha en finfördelad anpassning av resurserna till elever och elevgrupper som av olika skäl är i behov av stöd. Därmed är det bra om det finns en mellaninstans som kan beakta lokala skillnader och extraordinära omständigheter innan resurserna fördelas ut på

skolenhetsnivå. I sin tur kan det leda till att resursfördelningen blir mer träffsäker.

Men det finns också argument för en starkare styrning av resurserna ända ut till skolenhet. Det tyngsta argumentet för det är naturligtvis att eleverna finns på skolenheterna, inte hos huvudmännen centralt. En nationell modell där huvudmännen får en tilldelning som syftar till kompensatorisk resursfördelning, men där huvudmännen i sin tur fördelar resurser mellan sina skolenheter på ett sätt som inte överensstämmer med detta syfte, blir inte bättre än i dag. Då motverkas syftet med resursfördelningsmodellen.

Efter att ha vägt dessa argument för och emot är vår samlade slutsats att resurser bör fördelas till huvudmannanivån inom ramen för en nationell resursfördelningsmodell. Alternativet att styra resurserna ända ut till skolenhet skulle utgöra en alltför rigid ekonomisk styrning med avsevärda risker vad gäller träffsäkerheten. Däremot bör varje huvudmans totala tilldelning enligt modellen baseras på en analys av de resursbehov som finns i huvudmannens skolor. Huvudmännen bör vidare, i likhet med i dag, ha en skyldighet att fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov, vilket även bör kunna vara föremål för tillsyn. Men huvudmännen bör alltså ha möjlighet att avvika från modellens tilltänkta resursfördelning mellan olika skolor.

Den systemansvariga myndigheten bör stödja och följa upp resursfördelningen på skolenhetsnivå

För att stärka förutsättningarna för en kompensatorisk resursfördelning på skolenhetsnivå bör den nationellt beslutade tilldelningen till varje huvudman även följas av ett stöd för huvudmannens interna resursfördelning. Detta stöd bör spegla den systemansvariga myndighetens syn på resursbehovet för varje skolenhet inom huvudmannens verksamhet och i praktiken utgöras av huvudmannens totala tilldelning nedbrutet på skolenhetsnivå.

Tanken med stödet bör vara att skapa ett normvärde för tilldelningen till varje skolenhet. Detta kan ses som en slags mjuk styrning från den systemansvariga myndighetens sida. Denna myndighet kan sedan följa upp hur den faktiska fördelningen förhåller sig till dessa normvärden, till exempel inom ramen för kvalitetsdialogerna med huvudmännen och skolorna (se avsnitt 12.1.4). Utredningen anser

att stödet även bör publiceras offentligt i samband med tilldelningsbesluten till huvudmännen.

Att den systemansvariga myndigheten ger stöd för den interna resursfördelningen har betydelse för alla huvudmän med fler än en skola. Men för stora huvudmän är det tänkbart att stödet kommer att vara särskilt viktigt. Till exempel kommer den statliga huvudmannen bara i grundskolan att fördela över 100 miljarder kronor till omkring 4 000 skolor. Det kommer att vara en grannläga uppgift som kräver noggranna överväganden från den statliga huvudmannen. Men med stödet från den systemansvariga myndigheten bör det arbetet kunna underlättas.

Resursfördelningen bör spegla skillnader i behov, kostnadsläge och ansvar

Som utredningen beskriver i kapitel 6 är en allvarlig systemsvaghet i dagens ekonomiska styrning av skolan att resurser och behov inte hänger ihop i tillräcklig utsträckning. I debatten blandas det här ibland ihop med att det är för stora skillnader i vilka resurser som kommunerna satsar på skolan. Vår uppfattning är dock att det är rimligt att olika kommuner tilldelar olika mycket resurser per elev eftersom det finns skillnader i behov och kostnadsläge mellan kommunerna. Problemet är snarare att den variation som finns mellan olika kommuner uppvisar en bristande systematik. Till exempel kan bara omkring hälften av skillnaderna mellan kommuners kostnader för grundskolan relateras till skillnader i strukturella förutsättningar mellan kommunerna. En betydande del av skillnaderna i kostnader beror alltså på annat än verksamhetens observerbara förutsättningar.¹³

En viktig princip för en nationell resursfördelning bör därmed vara att bättre fånga systematiska skillnader i förutsättningar mellan huvudmän. Vi vill i det sammanhanget lyfta fram tre kostnadsdimensioner som bör få genomslag i resursfördelningen:

1. skillnader i behov i elevunderlaget mellan huvudmän
2. skillnader i strukturellt betingat kostnadsläge mellan huvudmän
3. skillnader i ansvar mellan huvudmän.

¹³ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

Den första dimensionen handlar om att olika huvudmän kan ha olika stort resursbehov i verksamheten beroende på vilka elever man har. En huvudman med många socioekonomiskt resursstarka elever behöver till exempel mindre ekonomiska resurser för att fullgöra sitt uppdrag än en huvudman med ett mindre resursstarkt elevunderlag, eftersom det förväntade stödbehovet både inom ramen för undervisningen och elevhälsan är lägre.

Den andra dimensionen handlar om att olika huvudmän kan ha olika stort resursbehov beroende på var i landet man verkar. Till exempel skiljer sig lönenivåer mellan olika kommuner. Det finns även särskilda kostnader som är förknippade med att driva skola i glesbygd, till exempel på grund av stora avstånd och få elever, som kan motivera skillnader i ersättning mellan olika huvudmän.

Den tredje dimensionen handlar om att olika huvudmän kan ha olika stort resursbehov utifrån vilket ansvar de har enligt lagstiftningen. I dagens system har till exempel kommunerna en skyldighet att erbjuda alla elever i grundskolan plats i en skola nära hemmet och ha beredskap att ta emot nya elever. Det är ett ansvar som inte åligger de enskilda huvudmännen och som för med sig extra kostnader. Om det vid ett fullgånget förstatligande finns liknande skillnader i ansvar mellan olika huvudmän är det, enligt vår uppfattning, rimligt att detta också avspeglas i resursfördelningen.

Utredningen har övervägt en fjärde dimension för resursfördelningen

Vid sidan av de dimensioner som redogörs för ovan har utredningen övervägt en fjärde kostnadsdimension som eventuellt bör påverka resursfördelningen till huvudmännen. I stället för att utgå från vilket ansvar huvudmännen *har* skulle denna dimension snarare spegla vilket ansvar som huvudmännen *tar*.

Det kan, enligt vår uppfattning, finnas skäl att ifrågasätta rimligheten i att en huvudman som systematiskt exempelvis har en lägre behörighet bland sina lärare, lägre personaltäthet eller lägre tillgång till elevhälsa och skolbibliotek, får lika mycket resurser som en huvudman som tydligt uppfyller kraven i skollagen. Man skulle därmed kunna överväga att differentiera ersättningen till olika huvudmän beroende på hur väl de lever upp till regelverket.

Vi har dock landat i att det finns för många frågetecken kring en sådan dimension för att den skulle kunna vara realiserbar i en nationell resursfördelningsmodell för skolan. Den främsta invändningen är naturligtvis att huvudmän som systematiskt och över tid missköter sitt uppdrag inte bör få några resurser över huvud taget. Dessa huvudmän bör i stället bli föremål för tillsyn och, vid uteblivna förbättringar, avvecklas från skolsystemet.

En annan risk med denna dimension är att den skulle gynna huvudmän som verkar i områden med goda förutsättningar för en viss resurs, till exempel god tillgång till behöriga lärare, snarare än de huvudmän som tar ett stort ansvar, givet områdets förutsättningar. På vissa håll i landet är det av rent utbudsmässiga skäl svårare att till exempel rekrytera behöriga lärare.

Även om det finns tekniska sätt att komma runt den typen av svårigheter anser vi att det i det här skedet, utan vidare utredning, inte vore lämpligt att föra in en sådan dimension i en nationell resursfördelningsmodell för skolan. Däremot kan regeringen ta ställning till om en sådan lösning bör utredas vidare.

Resursfördelningen bör vara begriplig, transparent och förutsägbar

En annan viktig princip för en nationell resursfördelning till skolan är att denna bör vara begriplig, transparent och förutsägbar. Utredningen anser att det finns ett värde i att det enkelt går att förklara varför olika huvudmän får olika resurser. Därmed finns det även starka motiv för att hålla nere antalet parametrar som genererar ersättning inom ramen för en nationell resursfördelningsmodell.

Ett viktigt skäl för denna princip är att försöka skapa goda planeringsförutsättningar för huvudmännen. En huvudman ska kunna känna en trygghet i vilka resurser man får baserat på de elever man har och det geografiska område man verkar i. Det är inte samma sak som att resurstilldelningen bör vara statisk. Vilka resurser en huvudman tilldelas vid ett fullgånget förstatligande kommer naturligtvis att variera från år till år, till exempel beroende på hur många elever huvudmannen har och vilket stödbehov dessa har. Men med en enklare och mer transparent resursfördelningsmodell till skolan kan bättre förutsättningar skapas för att dessa svängningar ska bli mer förutsägbara.

Ett annat viktigt skäl för denna princip är att den i högre grad än i dag kan möjliggöra en öppen diskussion om olika huvudmäns – och i förlängningen även skolors – resurser, i fråga om både deras storlek och hur de fördelas. Därmed underlättas ett medborgerligt ansvarsutkrävande om varför resurserna fördelas som de gör. I sin tur kan det lägga grunden för justeringar i modellen som kan bidra till mer ändamålsenliga utfall i framtiden.

Resursfördelningen bör skapa stabila förutsättningar för undervisningen

Ytterligare en princip för en nationell resursfördelning som utredningen vill hålla fram är att denna bör skapa stabila förutsättningar för undervisningen. I dag kan skolbyten under ett läsår mellan olika huvudmän påverka huvudmännens intäkter på ett påtagligt sätt, trots att kostnaderna för verksamheten, åtminstone kortsiktigt, är konstanta. Det gäller i synnerhet små huvudmän. I sin tur kan det skapa en osäkerhet om de ekonomiska förutsättningarna för undervisningen (se avsnitt 6.5.8).

Detta problem grundar sig i den mix av fasta och rörliga kostnader som präglar skolverksamhet. En huvudman som tappar elever under pågående läsår till en annan huvudman förlorar hela ersättningen för dessa, men står i princip kvar med samma kostnader som huvudmannen hade när eleverna fanns i verksamheten. Huvudmannen kan visserligen som exempel minska antalet portioner i måltidsverksamheten och dra ner på inköpen av läromedel. Men vad gäller lärare, lokaler och elevhälsa är huvudmannen i det korta perspektivet bunden till sina initiala kostnader, om det inte tillkommer elever i motsvarande omfattning.

Det faktum att huvudmännen inte kan veta säkert vilka resurser de har under ett läsår riskerar att leda till att skolverksamheten blir svår att planera. Det finns också en risk att den ekonomiska osäkerheten hämmar vissa huvudmäns vilja att göra investeringar i verksamheten. Större huvudmän, med många elever och flera skolenheter, kan vanligen lösa det här problemet genom att omfördela resurser mellan sina skolenheter. Men för små huvudmän med ett fåtal elever och bara en skola kan även mindre förändringar i elevunderlaget orsaka problem.

Vi anser att det är rimligt att resurserna i skolan, som huvudregel, bör följa eleverna. Alla huvudmän, både den statliga huvudmannen och de enskilda huvudmännen, bör ha ett ansvar att anpassa sina kostnader utifrån de intäkter man har. Däremot anser vi att det kan finnas skäl att se över takten i denna anpassning jämfört med i dag. Det skulle till exempel kunna ske genom att man bygger in en begränsning i den nationella resursfördelningsmodellen när det gäller hur snabbt ersättningen tillåts flytta mellan olika huvudmän vid skolbyten under pågående läsår. Den exakta utformningen av en sådan begränsning bör dock utredas vidare vid ett eventuellt fullgånget förstatligande.

Resursfördelningen bör i liten utsträckning påverka hur huvudmännen väljer att utforma sin organisation

En annan viktig princip för en nationell fördelning av resurser bör vara att den i låg grad ska påverka hur huvudmännen väljer att utforma sin organisation jämfört med i dag. De kriterier som används för att bestämma ersättningen till olika huvudmän bör så långt som möjligt vara opåverkbara och inte ge huvudmännen incitament att omorganisera för att maximera sin ersättning.

Detta är ett viktigt skäl till att utredningen i vårt eget modellarbete har valt bort mer komplicerade ersättningsmodeller som helt eller delvis baseras på ersättning på gruppnivå, till exempel klasspeng eller basersättning per skola (se avsnitt 6.5.8). Även om dessa ersättningsmodeller har fördelen att de bättre speglar den mix av fasta och rörliga kostnader som präglar skolverksamheten, har de nackdelen att de påtagligt förändrar incitamenten för huvudmännen.

Till exempel skapar en modell som ger en basersättning per skola incitament att etablera fler skolor, även om elevunderlaget inte motiverar det. På samma sätt leder en modell med ersättning per klass till att huvudmännen får incitament att maximera antalet klasser. En sådan modell behöver med nödvändighet bygga på brytpunkter för när en ny klasspeng faller ut, vilket i sin tur skapar starka drivkrafter för huvudmännen att dimensionera sin verksamhet precis ovanför dessa brytpunkter.

Mot denna bakgrund anser vi att modeller som baseras på basersättningar per skola eller klass inte kan betraktas som stabila i ett dynamiskt perspektiv. Dessa riskerar att leda till fler skolor och klasser än vad som är ekonomiskt optimalt. Sådana modeller riskerar

också att leda till en omfördelning av resurser mellan huvudmän som kan, respektive inte kan, optimera sin organisation utifrån ersättnings-systemet. Vid ett fullgånget förstatligande har till exempel den statliga huvudmannen, i likhet med kommunerna i dag, skyldighet att driva skolor på ett rimligt avstånd till hemmen oavsett var eleverna bor. En sådan skyldighet gör det svårare att anpassa sin organisation för att maximera sina intäkter. Någon motsvarande skyldighet finns inte för enskilda huvudmän. En risk är därmed att det skulle uppstå orimliga flöden av resurser från statliga till fristående skolor. Denna risk förstärks dessutom med tanke på att många enskilda huvudmän utgörs av vinstdrivande aktiebolag, vilka kan anses vara särskilt känsliga för förändringar i incitamentsstrukturen. I förlängningen kan detta, enligt vår uppfattning, vara kostnadsdrivande för skolsystemet som helhet.

Även dagens ersättningsmodeller påverkar naturligtvis hur huvudmännen väljer att utforma sin organisation. En elevbaserad ersättningsmodell, som är det vanligaste sättet att fördela resurser på i dag, ger incitament att driva stora skolor – det vill säga skolor med många elever – eftersom det ger de lägsta kostnaderna per elev. Det går att rikta invändningar också mot detta, men vi anser att det är mindre problematiskt jämfört med de beskrivna alternativen. Större skolor har vanligen dessutom bättre förutsättningar att bedriva en högkvalitativ verksamhet med tillräckliga resurser för skolans hela uppdrag. Vi har därför landat i principen att en nationell resursfördelning i liten utsträckning bör påverka hur huvudmännen väljer att utforma sin organisation jämfört med i dag.

Resursfördelningen bör i liten utsträckning ske via riktade statsbidrag

En sista princip som utredningen anser bör vara vägledande för en nationell fördelning av resurser till skolan är att den i så liten utsträckning som möjligt bör bygga på riktade statsbidrag. I stället bör merparten av de riktade statsbidragen upphöra och ingå i den ordinarie driftersättningen till huvudmännen. Detta skapar, enligt vår uppfattning, bättre förutsättningar för ett lokalt planerings- och utvecklingsarbete som långsiktigt gynnar verksamhetens kvalitet och elevernas kunskapsutveckling.

Som vi beskriver i kapitel 6 har de riktade statsbidragen till skolan ökat kraftigt vad gäller både antal och omfattning, under det senaste decenniet. Detta är något som har fått kritik från bland annat Riksrevisionen, som menar att statsbidragen orsakar splittring och försvårar för huvudmännen att fokusera verksamheten utifrån de lokala utvecklingsbehoven och ha en långsiktig planering. Riksrevisionen menar även att de många riktade statsbidragen skapar en omfattande och resurskrävande administration.¹⁴

Vi delar kritiken mot de riktade statsbidragen. Inom ramen för en nationell resursfördelningsmodell ser vi goda möjligheter att komma bort från merparten av de riktade statsbidrag som utgör så kallade stimulansbidrag, det vill säga sådana statsbidrag som syftar till att påverka huvudmännens prioriteringar och stimulera deras skolutveckling. Det grundläggande skälet för utredningen att vilja komma bort från dessa statsbidrag är att det är de som är närmast verksamheten som rimligen bäst kan fatta beslut om hur resurser bör användas utifrån de lokala förutsättningarna, och samtidigt ta ansvar för det. Inom ramen för varje huvudmans totala tilldelning av resurser, och de ramar som skollagen anger, bör det därmed finnas stora frihetsgrader i användningen av resurserna.

En minskning av de riktade statsbidragen till förmån för en högre driftersättning till huvudmännen har också fördelen att det skapar förutsättningar för ett ökat utnyttjande av de totala resurser som är avsatta för skolverksamheten. Under en lång period har flera av de riktade statsbidragen som fördelas av Skolverket inte utnyttjats fullt ut vilket innebär att resurser som är avsatta för skolan i praktiken inte kommer skolan till del. För 2020 handlade det om så mycket som en miljard kronor.¹⁵ Att resurserna inte går åt kan bero på flera olika saker. Det kan till exempel handla om att statsbidragens tänkta syfte inte svarar mot de behov som huvudmännen identifierar lokalt. Det kan också handla om att statsbidragen är för administrationskrävande och helt enkelt inte värda vad de kostar i form av ansökningsförfarande, rapportering och uppföljning för huvudmännen. Vidare lanseras ibland statsbidrag med så kort varsel att huvudmännen inte hinner med att inkludera dem i sin planering. Oavsett vilka skäl som ligger bakom är det enligt utredningen problematiskt att resurser som

¹⁴ Riksrevisionen (2017): *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RiR 2017:30.

¹⁵ Egen bearbetning av underlag från Skolverket. Avser skillnaderna mellan budgeterade och utbetalda statsbidragskostnader under 2020 (alla statsbidrag och skolformer inkluderade).

är tänkta att användas och göra skillnad i skolverksamheten inte utnyttjas fullt ut.

Detta synsätt, att pengarna bör finnas där eleverna är, innebär också att vi menar att de tillgängliga medlen så långt som möjligt ska fördelas ut till huvudmän och skolor. Möjligheten att avsätta medel för olika ändamål och bygga upp reserver bör vara begränsad genom regeringens styrning av de statliga myndigheterna.

Vissa riktade statsbidrag bör finnas kvar

Principen att resursfördelningen i liten utsträckning bör ske via riktade statsbidrag innebär inte att alla riktade statsbidrag bör upphöra. Utredningen anser att det kan finnas goda skäl att ha kvar riktade statsbidrag i två specifika avseenden:

- dels statsbidrag som syftar till att stimulera verksamhet med positiva externaliteter
- dels statsbidrag som utgör kostnadsersättningar för i grunden statliga uppgifter.

Vad gäller den första punkten handlar det om statsbidrag som avser att stimulera verksamhet som annars riskerar att utebli till följd av att verksamheten präglas av positiva externaliteter. Något förenklat innebär positiva externaliteter att nyttan av en viss handling inte går att begränsa till den aktör som tar kostnaden för handlingen. Eftersom aktören inte kan göra anspråk på den fulla nyttan av handlingen, kommer denna att vara motvillig att stå för hela kostnaden. Om man inte korregerar för detta riskerar en verksamhet som präglas av positiva externaliteter att vara underutbyggd i förhållande till vad som vore samhällsekonomiskt optimalt.

När den här situationen riskerar att uppstå anser vi att användningen av riktade statsbidrag kan vara principiellt befogad. Ett konkret exempel, som utvecklas i kapitel 14, är det samlade statsbidraget för lärares deltagande i fortbildning som regeringen har aviserat.¹⁶ Ett sådant statsbidrag skulle tydligt svara upp mot en verksamhet som annars löper risk att bli underutbyggd. Huvudmännen har primärt incitament att ordna verksamhetsinriktad kompetensutveckling, det

¹⁶ Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022*. Utgiftsområde 16.

vill säga sådan kompetensutveckling vars syfte främst är att förbättra verksamheten, ofta utifrån ett mer kortsiktigt perspektiv – och inte yrkesutvecklande kompetensutveckling som utgår från individen. Genom att staten i en sådan situation, via ett riktat statsbidrag, tar över vissa kostnader från huvudmännen är det möjligt att överbrygga det gap som annars riskerar att uppstå mellan nytta och kostnad.

Den andra kategorin av riktade statsbidrag vars användning vi betraktar som principiellt oproblematisk är de statsbidrag som utgör specifika kostnadsersättningar för i grunden statliga uppgifter. Det handlar till exempel om ersättning för

- asylsökande elever
- anordnandet av vissa speciella utbildningar, såsom förberedande dansarutbildning och yrkesdansarutbildning
- vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige men ändå har rätt till kostnadsfri utbildning.

Dessa statsbidrag medför inte samma typ av styrningsproblematik som stimulansbidragen. Eftersom det dessutom handlar om prestationsrelaterade kostnadsersättningar – som alltså förutsätter en viss prestation – anser vi att det inte heller är lämpligt att de införlivas i en modellbaserad driftersättning till huvudmännen, utan de bör i stället finnas kvar som riktade statsbidrag.

13.1.3 En nationell resursfördelningsmodell bör införas för grundskolan och förskoleklassen

Utifrån de principiella utgångspunkter som utredningen beskriver ovan utvecklar vi i detta avsnitt en nationell resursfördelningsmodell för grundskolan och förskoleklassen. Vi visar också hur utfallen från en simulering av den nationella resursfördelningsmodellen för 2020 förhåller sig till huvudmännens redovisade intäkter samma år.

Utredningens bedömning: Vid ett fullgånget förstatligande bör en nationell resursfördelningsmodell för grundskolan och förskoleklassen baseras på följande ersättningsgrunder:

- en grundersättning per elev
- ett strukturtillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika strukturella förutsättningar
- ett ansvarstillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika ansvar enligt lagstiftningen
- ett individtillägg, dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning.

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

En nationell resursfördelningsmodell kräver att staten förfogar över resurserna vid ett fullgånget förstatligande

Under 2020 uppgick kommunernas totala kostnad för grundskola och förskoleklass till cirka 139 miljarder kronor. Därutöver mottog de enskilda huvudmännen riktade statsbidrag på drygt 1 miljard kronor. Totalt innebar det alltså att den offentliga finansieringen av grundskola och förskoleklass uppgick till cirka 140 miljarder kronor under 2020.

Denna beloppsnivå är den numerära utgångspunkten för utredningens resursfördelningsmodell för grundskolan och förskoleklassen. I avsnitt 13.1.10 redogör vi närmare för våra överväganden kring *hur* staten ska kunna ta över de resurser som behövs för att finansiera skolan. I nedanstående delar är dock premissen att staten har tillgång till de resurser som under 2020 användes i skolverksamheten.

Ansvarsfördelningen mellan skolans aktörer sätter ramarna för driftersättningen till huvudmännen

Av kommunernas totala kostnader för grundskola och förskoleklass utgörs den absoluta merparten av kostnader för driften av skolor. Men de totala kostnaderna inbegriper även kommunernas förvaltningskostnader för skolan (se avsnitt 6.2.4).

Även vid ett fullgånget förstatligande av grundskolan och förskoleklassen behöver man hålla isär kostnaderna för förvaltning av systemet och kostnaderna för driften av skolorna. Alla resurser kan därmed inte delas ut som driftersättning till den statliga huvudmannen och till de enskilda huvudmännen (tillsammans kallade huvudmännen nedan).

Vi redogör i kapitel 12 för de uppgifter som bör ingå i statens systemansvar för skolan. En del av dessa är nya för staten, medan andra ligger närmare den roll som staten har i dag på skolområdet. I den mån det är nya uppgifter för staten, där ansvaret i dag snarare ligger på kommunerna, behöver staten kompensera sig för att utföra dessa uppgifter. På samma sätt kommer vissa uppgifter att ligga kvar på kommunerna efter ett eventuellt förstatligande. Resurserna för dessa uppgifter bör då inte övergå till staten. På så sätt påverkar ansvarsfördelningen mellan skolans aktörer vilka resurser som kan delas ut till huvudmännen.

Den systemansvariga myndigheten behöver ersättas för övertagna uppgifter

I det statliga systemansvaret för grundskolan och förskoleklassen ingår bland annat följande uppgifter för den systemansvariga myndigheten (se avsnitt 16.2.1):

- beräkning av resursfördelning för alla huvudmän
- beslut om och utbetalning av driftbidrag till enskilda huvudmän
- ansvar för beslut om och utbetalning av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd

- ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning samt för skolplaceringar
- ansvar för att ordna skolplaceringar vid plötsliga skolnedläggningar hos enskilda huvudmän
- ansvar för utredning och beslut om mottagande i grundsärskolan¹⁷
- visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning och inom andra områden där det råder brist.

Dessa uppgifter är nya för staten och bör därmed finansieras inom ramen för de resurser som behöver växlas mellan kommunerna och staten vid ett fullgånget förstatligande. I utredningens simulering av modellen för 2020 tillförs således den systemansvariga myndigheten 670 miljoner kronor för dessa tillkommande uppgifter.¹⁸

Resurserna för skolskjuts och samordning av insatser vid problematisk frånvaro bör ligga kvar på kommunerna

I utredningens bedömningar om en ny ansvarsfördelning för skolan efter ett eventuellt förstatligande ingår att kommunerna fortsatt ska vara ansvariga för vissa uppgifter. För grundskolan och förskoleklassen handlar det dels om skolskjutsen, dels om samordningen av insatser vid problematisk frånvaro (se avsnitt 12.1.7).

Under 2020 uppgick kommunernas samlade kostnader för skolskjuts i grundskolan till 3 560 miljoner kronor.¹⁹ Vi uppskattar vidare kommunernas kostnad för insatser vid problematisk frånvaro till cirka 170 miljoner kronor. I vår simulering av modellen för 2020 ingår därmed inte dessa drygt 3,7 miljarder kronor i de totala resurser som fördelas av staten.

¹⁷ Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola.

¹⁸ Till grund för dessa belopp ligger ofta en uppräknig av kostnaderna till riksnivån för motsvarande arbetsuppgifter i Stockholms kommun. Att Stockholm har valts som referenskommun baseras på att Stockholm utgör den huvudman i Sverige som, i kraft av sin stordrift, mest kan likna hur en statlig huvudman skulle kunna tänkas hantera sin verksamhet.

¹⁹ SCB (2021): *Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner 2020*.

Vissa riktade statsbidrag bör inte ingå i driftersättningen till huvudmännen

Utredningens uppfattning är, som tidigare nämnts, att det är önskvärt att avveckla merparten av de riktade statsbidragen till skolan och i stället dela ut dem som driftersättning till huvudmännen. Däremot bör statsbidrag som avser rena kostnadsersättningar ligga kvar, liksom statsbidrag för verksamhet med så kallade positiva externaliteter (se avsnitt 13.1.2).

Vad gäller kostnadsersättningar uppgick statsbidragen till 520 miljoner kronor för grundskolan och förskoleklassen under 2020. Det handlade till exempel om ersättning från Migrationsverket för asylsökande elever samt om statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige.

Vad gäller verksamhet med positiva externaliteter gör vi i kapitel 14 bedömningen att ett samlat statsbidrag för lärares och rektors fortbildning bör införas. Om man utgår från storleken på de utbetalda befintliga statsbidragen för behörighetsgivande fortbildning under 2020 skulle ett sådant statsbidrag ha uppgått till totalt 180 miljoner kronor i grundskolan.

Vid sidan av statsbidraget för lärares och rektors fortbildning anser vi även att statsbidraget för karriärsteg för lärare, som ges till huvudmän som inrättar tjänster som förstelärare och lektorer i sin skolverksamhet, bör kvarstå som ett riktat statsbidrag. Skälet till det är att karriärtjänsterna föreslås kopplas samman med det nationella meriteringssystemet inom professionsprogrammet, där även statsbidraget för lärares och rektors fortbildning kommer att ha en viktig roll. Därmed hålls professionsprogrammet ihop på ett tydligare sätt. Under 2020 uppgick de utbetalda statsbidragen för karriärtjänster i grundskola och förskoleklass till 990 miljoner kronor, vilket också avdelas i vår simulering.

Sammantaget innebär det att totalt 1 690 miljoner kronor avsätts som riktade statsbidrag i vår simulering av modellen för grundskolan och förskoleklassen under 2020. Det innebär att de riktade statsbidragen i vår modell minskar till en sjättedel jämfört med den faktiska situationen för 2020, till förmån för en högre driftersättning till huvudmännen.

Driftersättningen till huvudmännen bör fördelas genom en nationell modell och bestå av fyra delar

Efter de justeringar som beskrivs ovan bör resterande resurser enligt utredningens uppfattning betalas ut som driftersättning till huvudmännen inom ramen för en nationell resursfördelningsmodell. Driftersättningen bör enligt vår bedömning bestå av fyra delar:

1. *Grundersättning*
Basen i modellen bör vara en enhetlig grundersättning per elev för alla huvudmän. Huvudmännen bör få en initial tilldelning av resurser som baseras på det antal elever de har.
2. *Strukturtillägg*
Ovanpå grundersättningen bör huvudmännen få strukturtillägg för att kompensera för att olika huvudmän kan ha olika kostnads-
påverkande förutsättningar i form av vilka elever de har och var någonstans i landet de verkar.
3. *Ansvarstillägg*
Därutöver bör huvudmännen få ansvarstillägg beroende på vilket ansvar de har enligt lagstiftningen. Till exempel bör den statliga huvudmannen få tillägg för sitt utbudsansvar.
4. *Individtillägg*
Slutligen bör huvudmännen även kunna få individtillägg dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning.

I vår simulering för 2020 är det drygt 134 miljarder kronor av de totala kostnaderna för grundskola och förskoleklass som fördelas enligt den här modellen. Det innebär att driftersättningen i vår simulering utgör 96 procent av de totala resurserna.

Storleksmässigt utgör grundersättningen den ojämförligt största ersättningsgrunden i modellen. Därefter kommer strukturtillägg, ansvarstillägg och individtillägg i fallande skala. Nedan går vi igenom dessa mer i detalj.

Figur 13.1 Schematisk modell för ersättning till huvudmän i en statlig skola

Avser grundskola och förskoleklass

*Grundersättning bör utgöra basen i modellen*

Den största delen i driftersättningen till huvudmännen bör vara en grundersättning som fördelas per elev. Ersättningen bör vara enhetlig för alla elever och lika för alla huvudmän. I utredningens modell görs således ingen differentiering i ersättningen mellan olika stadier i grundskolan, men en sådan differentiering är vanlig i kommunsektorn och bör övervägas vid en skarp tillämpning av modellen.

I utredningens simulering av modellen för 2020 har den sammanlagda nivån på grundersättningen beräknats utifrån hur mycket resurser som finns kvar efter att kostnaderna för struktur-, ansvars- och individtillägg har dragits av från den totala driftersättningen till huvudmännen. Varje elev genererar då en grundersättning om cirka 89 000 kronor till huvudmannen. Sammantaget utgör grundersättningen cirka 80 procent av den totala driftersättningen till huvudmännen.

Struktur tillägg bör spegla olika behov och kostnadsläge

Ovanpå den tilldelning som varje huvudman får utifrån sitt elevantal bör huvudmannen också få ett struktur tillägg som syftar till att kompensera för att huvudmännen

- dels har olika behov av stödinsatser givet sitt elevunderlag
- dels bedriver utbildning i kommuner med olika lönelägen.

Den största posten i struktur tillägget bör vara en kompensation för att olika huvudmän har olika behov av stödinsatser givet sitt elevunderlag. Denna bör bestå av en socioekonomisk ersättning om totalt 10 procent av den totala driftersättningen till huvudmännen och fördelas enligt det index som i dag används för fördelningen av likvärdighetsbidraget (se avsnitt 6.5.5). Det innebär att alla huvudmän får del av resurserna, men att mer resurser går till huvudmän med större behov av kompensatoriska insatser.

Att den socioekonomiska ersättningen har bestämts till 10 procent av den totala driftersättningen till huvudmännen har primärt två förklaringar. Dels är det en något högre – men inte heller ovanlig – nivå på omfördelningen jämfört med vad som förefaller vara praxis bland de kommuner som omfördelar resurser på socioekonomiska grunder i dag.²⁰ Dels innebär en omfördelning på 10 procent att det genomsnittliga beloppet per elev som förväntas bli obehörig till gymnasieskolan i simuleringen uppgår till drygt 80 000 kronor, vilket är i nivå med Likvärdighetsutredningens uppskattning av det genomsnittliga beloppet i några av landets större kommuner som tillämpar socioekonomisk ersättning.²¹ Som helhet innebär det här att den socioekonomiska ersättningen i modellen blir större jämfört med i dag, vilket speglar vår strävan att göra resursfördelningen mer kompensatorisk.

I vår simulering för 2020 delas totalt 13,4 miljarder kronor ut som socioekonomisk ersättning. Det genomsnittliga beloppet per elev är 11 000 kronor, men skillnaderna mellan olika huvudmän är stora. Till exempel får den statliga huvudmannen omkring 12 000 kronor i socioekonomisk ersättning per elev. Inom gruppen enskilda huvudmän är variationen betydande. Det genomsnittliga beloppet är dock cirka 8 000 kronor per elev, vilket speglar att de enskilda huvudmän-

²⁰ Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

²¹ SOU 2020:28: *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

nen som grupp betraktat har ett något resursstarkare elevunderlag i grundskolan och förskoleklassen.

Utöver socioekonomisk ersättning bör strukturtillägget även innehålla en kompensation för att huvudmän bedriver verksamhet i kommuner med olika förutsättningar avseende löneläge. Kompensationen innebär att huvudmän som bedriver skola i kommuner med högre genomsnittliga löner än riket bör bli ersatta för sina merkostnader för det. I resursfördelningsmodellen har kompensationen beräknats med hjälp av det löneindex per kommun som används i kostnadsutjämnningen.²² Enskilda huvudmän som bedriver verksamhet i flera olika kommuner har tilldelats viktade indexvärden utifrån deras elevantal i respektive kommun. I vår simulering av modellen för 2020 fördelas totalt 1,4 miljarder kronor i lönekomensation till huvudmännen.

Med alla komponenter inkluderade skulle strukturtillägget ha omfattat 14,8 miljarder kronor om det tillämpades i grundskolan och förskoleklassen under 2020. Det motsvarar cirka 11 procent av den totala driftersättning till huvudmännen.

Ansvarstillägg bör spegla skillnader i ansvar mellan huvudmännen

Mot bakgrund av de skillnader i ansvar som finns mellan olika huvudmän anser utredningen att ett ansvarstillägg bör ingå i den nationella resursfördelningsmodellen för grundskolan och förskoleklassen.

För den statliga huvudmannen innebär ansvarstillägget vid ett fullgånget förstatligande att denna bör kompenseras för sitt mer omfattande ansvar jämfört med de enskilda huvudmännen när det kommer till

- offentlighet och insyn till följd av offentlighetsprincipen
- platsgaranti över tid och i alla delar av landet.

Den första punkten följer av att det bara, enligt nuvarande regler, är de offentliga huvudmännen som lyder under offentlighetsprincipen. Det innebär vid ett fullgånget förstatligande att den statliga huvud-

²² I kostnadsutjämnningen skattas kommunernas löneindex efter strukturella förhållanden som samvarierar systematiskt med höga kommunala löner. Det är alltså inte kommuner med höga kommunala löner som får höga löneindex, utan kommuner med sådana förhållanden som normalt leder till höga kommunala löner. Konstruktionen syftar till att undvika att en kommun direkt kan påverka utfallet i lönemodellen genom att höja sina löner.

mannen kommer att ha kostnader som inte de enskilda huvudmännen har och därmed bör kompenseras för det.²³

Den andra punkten handlar om att den statliga huvudmannen vid ett fullgånget förstatligande – i likhet med kommunerna i dag – kommer att vara skyldig att erbjuda alla elever en plats i en skola nära hemmet, oavsett var eleverna bor. Dessutom behöver den statliga huvudmannen ha en löpande beredskap att kunna ta emot nya elever. Dessa skyldigheter innebär att den statliga huvudmannen får merkostnader för att driva skolor i geografiska lägen som är särskilt kostnadskrävande. Merkostnader uppstår också på grund av att den statliga huvudmannen måste hålla en viss överkapacitet i verksamheten för att kunna hantera fluktuationer i elevkullarna över tid och ha beredskap att kunna ta emot elever som till exempel flyttar mellan olika delar av landet.

På ett principiellt plan ansluter vi oss här till Likvärdighetsutredningens uppfattning att det offentliga har merkostnader för sitt utbudsansvar enligt skollagen som inte de enskilda huvudmännen har. Men en skillnad mellan vår modell och Likvärdighetsutredningens förslag är att vi anser att det större ansvaret bör kompenseras genom en ökad ersättning till den statliga huvudmannen, i stället för genom en minskad ersättning till de enskilda huvudmännen. En andra skillnad är att resurstillägget för den offentligt drivna skolverksamheten med vår modell blir enhetligt över hela landet. Likvärdighetsutredningens förslag innebar i stället att avdragets storlek skulle beräknas av och för varje kommun. Effekten blir därmed sammantaget densamma som i Likvärdighetsutredningen, men upplägget skiljer sig åt.

Vad gäller den statliga huvudmannens merkostnader för att driva skolor i glesbygd går det visserligen att invända att även enskilda huvudmän ibland driver skolor i sådana lägen. Men dessa huvudmän är inte *skyldiga* att bedriva skolverksamhet i en skala som är ekonomiskt suboptimal, utan kan – till skillnad från den statliga huvudmannen – välja var de etablerar sig. En ordning där de ändå skulle ha rätt till ersättning för sådana merkostnader skulle därmed bryta mot principen om att huvudmännen ska ersättas för det ansvar de har enligt lagstiftningen. Det finns också en risk att en sådan ordning på längre sikt skulle verka kostnadsdrivande för systemet som helhet.

²³ Kostnaderna har skattats med utgångspunkt i de beräkningar som redovisas i SOU 2015:82 *Ökad insyn i fristående skolor*.

Som framgår i tidigare avsnitt bör den systemansvariga myndigheten ha ansvar för att ordna skolplaceringar vid plötsliga skolnedläggningar hos enskilda huvudmän. Vid en första anblick påminner det om den statliga huvudmannens ansvar för platsgaranti, men dessa bör hållas isär. Den systemansvariga myndighetens ansvar handlar om att ha beredskap för att hantera *plötsliga* utbudschocker. Det skulle till exempel kunna handla om att fördela extra resurser, såväl till den statliga huvudmannen som till enskilda huvudmän, för tillfälligt högre kostnader för att snabbt kunna ordna plats för elever som påverkas av skolnedläggningen. Det är inte samma sak som att dimensionera utbildningen så att alla elever kan ha en plats över tid och i alla delar av landet.

I vår simulering för 2020 tilldelas den statliga huvudmannen ett ansvarstillägg på totalt 5,5 miljarder kronor. Av dessa utgör ersättning för offentlighet cirka 350 miljoner kronor samt ersättning för platsgaranti 5,1 miljarder kronor.

Som framgår är ersättningen för platsgaranti den ojämförligt största delen i ansvarstillägget till den statliga huvudmannen i vår simulering. Denna består i sin tur av två delar:

- dels en gleshetsersättning, som motsvarar den så kallade småskoledelen i kostnadsutjämnings delmodell för grundskola och förskoleklass
- dels en ersättning för den statliga huvudmannens variationskostnad som har beräknats enligt samma metod som användes av Likvärdighetsutredningen.²⁴

Vid sidan av de medel som delas ut till den statliga huvudmannen inom ramen för ansvarstillägget bör även de enskilda huvudmännen få sin momskompensation här. I simuleringen har vi inte gjort några förändringar i konstruktionen av denna, utan har beräknat kompensationen med ett schablonillägg om 6 procent på den totala tilldelning som de enskilda huvudmännen får enligt modellen. I vår simulering för 2020 uppgår momskompensationen till de enskilda huvudmännen till cirka 1,1 miljard kronor.

²⁴ Vad gäller gleshetsersättningen har utredningen utgått från kommunernas merkostnader för små skolor under 2016 och räknat upp dessa till 2020 års nivå med prisindex för kommunal verksamhet (PKV). Vad gäller variationskostnaden ges en utförlig beskrivning i kapitel 7 i SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

Sammanlagt innebär detta att ansvarstillägget uppgår till 6,6 miljarder kronor i vår simulering av modellen för 2020. Det motsvarar knappt 5 procent av den totala ersättning som delas ut till huvudmännen i modellen.

*Individtillägg bör kunna ges efter prövning
hos den systemansvariga myndigheten*

Utöver grundersättning, strukturtillägg och ansvarstillägg anser utredningen att det bör finnas möjlighet för såväl den statliga huvudmannen som de enskilda huvudmännen att få individtillägg, dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning. Detta utgör en breddning av systemet med tilläggsbelopp utifrån att det i dag bara gäller för de enskilda huvudmännen.

Vad gäller tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör denna ersättning liksom i dag kräva en ansökan och vara individuellt bestämd utifrån en bedömning i varje enskilt fall. Tilläggsbelopp för elever som deltar i modersmålsundervisning bör inte vara individuellt bestämt men endast betalas ut för elever som deltar i undervisningen.

I dag saknas tillförlitlig nationell statistik över omfattningen av tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd i grundskolan och förskoleklassen. Det gör det svårt att bedöma hur mycket resurser som bör avdelas från den totala ersättningen till huvudmännen för att den systemansvariga myndigheten ska kunna betala ut dessa tilläggsbelopp. Vidare ska tilläggsbeloppen vara individuellt bestämda efter elevernas behov. Även detta är en försvårande omständighet i uppskattningen av kostnaderna.

Vad gäller simuleringen för 2020 har vi avsatt knappt 2,1 miljarder kronor för individtillägg i form av tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Detta är en uppräknings till 2020 års prisnivå av den uppskattning över tilläggsbeloppens storlek under 2018 som Sweco gjorde för Likvärdighetsutredningens räkning.²⁵ Eftersom det inte är möjligt att få reda på den faktiska fördelningen av tilläggsbelopp mellan olika huvudmän har vi i simuleringen för 2020 antagit att dessa fördelas proportionellt mot antalet elever hos

²⁵ Sweco (2019): *Kartläggning av tilläggsbelopp till elever med behov av omfattande särskilt stöd*. Uppräknings har gjorts med prisindex för kommunal verksamhet (PKV).

huvudmännen. Detta är naturligtvis ett felaktigt antagande, men det har varit det enda sättet för utredningen att få med tilläggsbeloppen i simuleringen av modellen för 2020.

När det gäller tilläggsbelopp för elever som deltar i modersmålsundervisning har detta beräknats utifrån den totala kostnaden för modersmål och svenska som andraspråk enligt kostnadsutjämningsdelmodell för förskoleklass och grundskola. Under 2020 uppgick denna kostnad till cirka 3,2 miljarder kronor.²⁶ Detta belopp har sedan fördelats på det antal elever som är berättigade till modersmålsundervisning hos varje huvudman. För enskilda huvudmän, till skillnad från kommunala, saknas statistik på huvudmannanivå om antal elever som är berättigade till modersmålsundervisning. För dem har i stället antalet elever med utländsk bakgrund använts för att skatta antalet elever som har rätt till modersmålsundervisning. Per berättigad elev uppgår ersättningen i modellen till cirka 10 400 kronor. Här bör det dock tilläggas att alla elever som är berättigade till modersmålsundervisning inte deltar i sådan undervisning. Vid en skarp tillämpning av modellen bör ersättningen bara betalas ut för elever som faktiskt deltar i sådan undervisning.

Sammanlagt innebär det här att individtilläggen uppgår till drygt 5,3 miljarder kronor i vår simulering av modellen för 2020. Det motsvarar knappt 4 procent av den totala driftersättningen.

Flera effekter uppstår i simuleringen för 2020

Som framgår av avsnittet ovan består utredningens modell för fördelning av resurser till huvudmännen inom grundskola och förskoleklass av en stor grundersättning med flera tillägg. I tabell 13.1 beskriver vi hur dessa delar förhåller sig till varandra i vår simulering av modellen för 2020.

²⁶ I beloppet ingår även kostnaden för undervisning i svenska som andraspråk. Tilläggsbelopp utgår endast för modersmålsundervisning, men elever som deltar i sådan undervisning har vid behov också rätt till svenska som andraspråk.

Tabell 13.1 Driftersättningen till huvudmännen i utredningens simulering

Avser grundskola och förskoleklass under 2020

	Miljarder kronor	Kronor per elev	Andel (%)
Total driftersättning	134,0	111 000	100
Grundersättning	107,3	88 900	80
Struktur tillägg	14,8	12 300	11
Socioekonomi	13,4	11 100	10
Löneläge	1,4	1 200	1
Ansvarstillägg	6,6	5 500	5
Offentlighet	0,3	300	0
Platsgaranti	5,1	4 200	4
Moms	1,1	900	1
Individ tillägg	5,3	4 400	4
Tilläggsbelopp särskilt stöd	2,1	1 700	2
Modersmål och svenska som andraspråk	3,2	2 700	2

Anm.: Siffrorna har avrundats. Därav vissa avrundningsfel vid manuell summering.

I enlighet med de principer som utvecklas i avsnitt 13.1.2 anser vi att denna modell ger en mer begriplig, transparent och förutsägbar resursfördelning jämfört med i dag. Konstruktionen med en stor grundersättning och flera tillägg, tillsammans med en reglering om att huvudmännen ska fördela medlen till och inom skolor utifrån elevers olika behov, bör också enligt vår uppfattning ge goda generella förutsättningar för alla huvudmän och samtidigt skapa en tydlig differentiering av resurserna utifrån skillnader i behov, kostnadsläge och ansvar.

För att pröva detta har vi, som tidigare nämnts, genomfört en simulering av modellen för 2020. Vi har utgått från faktiska uppgifter om skolverksamheten hos olika huvudmän under 2020 och lagt in dessa i en fiktiv tillämpning av modellen. I den mån det har varit möjligt har vi sedan jämfört modellens utfall med huvudmännens redovisade kostnader samma år. Av jämförelseskäl redovisar vi resultaten på kommunnivå även för den statliga huvudmannen.

Det finns dock flera metodmässiga svårigheter med detta tillvägagångssätt. Modellen är känslig för flera antaganden som kan snedvrida resultaten i olika riktningar. De utfall som genereras i modellen utgör också i strikt mening endast den *driftersättning* som huvudmännen får. För enskilda huvudmän är detta inget problem eftersom deras ersättning redan i dag utgörs av driftersättning. Däremot uppstår problem när vi försöker jämföra utfallen från modellen med

kommunernas redovisade kostnader, eftersom det i kommunernas kostnader även ingår styrning och förvaltning av de lokala skolsystemen. Effekten som uppstår är att det ser ut som att den offentliga skolverksamheten i många kommuner skulle förlora på en omläggning till vår modell eftersom den bara speglar den ersättning som ges för driften av skolenheterna.

För att komma runt det problemet har vi beräknat en justerad redovisad kostnad för de kommunala huvudmännen med utgångspunkt i hur kostnaderna inom kostnadsslaget övrigt skiljer sig mellan kommunala och enskilda huvudmän som andel av deras totala kostnader. Antagandet som ligger till grund för justeringen är att sammansättningen av kostnader inom kostnadsslaget övrigt borde vara densamma mellan kommunala och enskilda huvudmän så när som på kommunernas förvaltningskostnader för skolan. Differensen mellan kommunala och enskilda huvudmäns övriga kostnader som andel av deras totala kostnader borde då utgöras av kostnaden för den kommunala skolförvaltningen.

Under 2020 var differensen mellan kommunala och enskilda huvudmäns övrigt-post som andel av deras totala kostnader 3,2 procentenheter i grundskolan. I jämförelsen av utfallen från modellen och kommunernas redovisade kostnader har vi därför justerat ner kommunernas redovisade kostnader med 3,2 procent.

För att ytterligare skapa jämförbarhet mellan resultaten från simuleringen och huvudmännens redovisade kostnader har vi även varit tvungna att göra en justering utifrån att det totala antalet elever i modellen är något lägre än det totala elevantal som Skolverket rapporterar. Differensen är knappt 7 000 elever och utgörs i allt väsentligt av elever som studerade på internationella skolor under 2020. Eftersom dessa elever finns med i underlaget för kostnadsstatistiken för kommuner och enskilda huvudmän, men inte i modellen, har vi skrivit ner berörda huvudmäns redovisade kostnader så att de matchar elevunderlaget i modellen.

En sista åtgärd för att åstadkomma jämförbarhet mellan de redovisade kostnaderna och utfallet från simuleringen är att beloppen för de riktade statsbidrag som vi anser bör ligga kvar som riktade bidrag (se tidigare i avsnittet) har återförts till huvudmännen ovanpå deras totala driftersättning. Anledningen till det är att beloppen för dessa finns med i den redovisade kostnadsstatistiken, men inte fördelas i modellen. De kvarvarande riktade statsbidragen har då fördelats proportionellt utifrån varje huvudmans elevantal i förhållande till det totala elevantalet i gruppen (offentliga och enskilda huvudmän).

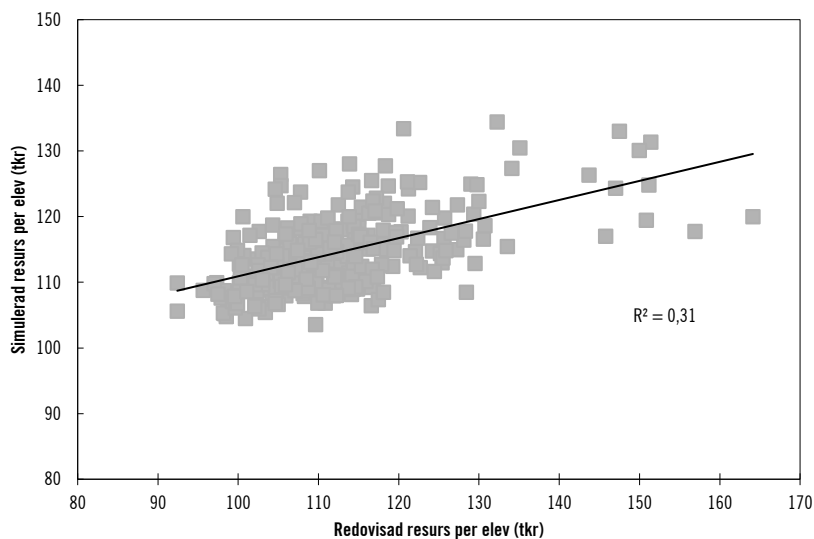
Det är viktigt att tolka resultaten från simuleringen för 2020 med försiktighet. Det gäller i synnerhet nivån på tilldelningen till skolverksamheten i enskilda kommuner. Det kan till exempel finnas andra skäl till att kommunala huvudmän har högre kostnader än enskilda huvudmän inom kostnadsslaget övrigt än kommunernas kostnader för den kommunala skolförvaltningen. Vid en skarp tillämpning av modellen finns det också skäl att se över antagandena som ligger till grund för modellen mer noggrant. Men utifrån resultaten anser vi ändå att det finns stöd för att uttala sig om vissa generella mönster. Nedan redogör vi för ett antal av dessa.

Modellen leder till betydande förändringar i resurserna för skolverksamheten i vissa kommuner

Ett första mönster från simuleringen för 2020 är att modellen leder till betydande förändringar i resurserna för den offentliga skolverksamheten i vissa kommuner. I figur 13.2 illustrerar vi hur utfallen enligt simuleringen för den statliga skolverksamheten på kommunnivå förhåller sig till kommunernas redovisade kostnader.

Figur 13.2 Simulerad kontra redovisad resurs per elev på kommunnivå

Avser offentlig skolverksamhet i grundskola och förskoleklass



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från Skolverket, SCB och Kolada.

Som framgår av figuren är sambandet relativt svagt mellan utfallen i simuleringen och kommunernas redovisade kostnader. Kommunernas redovisade kostnader under 2020 kan bara ”förklara” knappt 31 procent av utfallen i simuleringen. En strikt tillämpning av modellen på kommunnivå skulle alltså innebära att den offentliga skolverksamheten på olika håll i landet skulle få tämligen stora förändringar i resurs per elev vid ett förstatligande.

Sett över hela riket får den offentliga skolverksamheten mer resurser med utredningens modell. Totalt sett fördelar modellen 114,1 miljarder kronor i driftersättning till den statliga huvudmannen. Det är cirka 2,3 miljarder kronor mer än vår uppskattning av driftersättningen till den kommunala skolverksamheten i dag. Om man dessutom lägger på den statliga huvudmannens andel av de riktade statsbidrag som inte fördelas i modellen (se ovan) blir den positiva resursförändringen ännu större. Då är skillnaden cirka 3,8 miljarder kronor.

Om man jämför modellens utfall på kommunnivå får den offentliga skolverksamheten mer resurser i 196 kommuner, medan den får mindre resurser i 94 kommuner. Medianeffekten för de offentliga skolverksamheter som på kommunnivå får en positiv förändring är cirka 6 400 kronor per elev. För de offentliga skolverksamheter som får en negativ förändring är medianeffekten cirka 5 600 kronor per elev. Men nivån på förändringen skiljer sig påtagligt mellan olika kommuner. I tabell 13.2 och 13.3 redovisar vi utfallen för skolverksamheten i de tio kommuner som skulle ha påverkats mest positivt respektive mest negativt vid en strikt tillämpning av modellen för 2020.

Tabell 13.2 De 10 kommuner som får mest positiv förändring i resurs per elev till följd av utredningens modell

Avser offentlig skolverksamhet i grundskola och förskoleklass på kommunnivå

Kommun	Finansierings-förmåga	Socioekonomiskt index	Glesbygds-index	Nettokostnads-avvikelse (%)	Redovisad resurs per elev (tkr)	Simulerad resurs per elev (tkr)	Förändring (%)
Haparanda	134	200	102	-9	105,3	126,4	20
Olofström	81	164	100	-7	100,6	120,0	19
Trelleborg	78	94	99	-11	92,4	109,9	19
Östra Göinge	91	205	101	-8	104,6	124,1	19
Perstorp	81	209	100	-10	105,3	124,7	18
Hallsberg	89	147	102	-9	99,4	116,8	18
Emmaboda	103	186	103	1	104,9	122,0	16
Söderhamn	93	152	102	-5	101,5	117,2	15
Vetlanda	94	125	103	-4	99,1	114,3	15
Munkfors	102	174	108	-8	110,1	127,0	15

Anm.: Finansieringsförmåga, socioekonomiskt index och glesbygdsindex har normaliserats så att det genomsnittliga värdet är 100. Finansieringsförmåga har skattats med summan av kommunkoncernens finansnetto, effekten av skillnader i skattekraft efter inkomstutjämning och strukturbidrag. Nettokostnadsavvikelse utgör skillnaden mellan kommunens referenskostnad enligt kostnadsutjämningen och dess faktiska nettokostnad. Både redovisad och simulerad resurs per elev speglar resurs per elev efter de justeringar som utredningen har beskrivit ovan.
Källa: Egen bearbetning av uppgifter från SCB, Skolverket och Kolada.

Tabell 13.3 De 10 kommuner som får mest negativ förändring i resurs per elev till följd av utredningens modell

Avser offentlig skolverksamhet i grundskola och förskoleklass på kommunnivå

Kommun	Finansierings- förmåga	Socioekonomiskt index	Glesbygds- index	Nettokostnads- avvikelse (%)	Redovisad resurs per elev (tkr)	Simulerad resurs per elev (tkr)	Förändring (%)
Bräcke	119	158	116	22	164,1	120,0	-27
Berg	82	135	115	24	156,9	117,7	-25
Vilhelmina	141	118	114	21	150,8	119,4	-21
Ålmhult	91	142	103	4	145,8	117,0	-20
Pajala	170	121	116	30	151,1	124,8	-17
Orust	98	91	106	21	128,4	108,5	-16
Bjurholm	105	131	116	26	147,0	124,3	-15
Färgelanda	98	148	104	20	133,5	115,4	-14
Överkalix	161	156	111	13	150,0	130,1	-13
Ljusnarsberg	103	236	105	27	151,4	131,3	-13

Anm.: Finansieringsförmåga, socioekonomiskt index och glesbygdindex har normaliserats så att det genomsnittliga värdet är 100.
Finansieringsförmåga har skattats med summan av kommunkoncernens finansnetto, effekten av skillnader i skattekraft efter inkomstutjämning och strukturbidrag.
Nettokostnadsavvikelse utgör skillnaden mellan kommunens referenskostnad enligt kostnadsutjämningen och dess faktiska nettokostnad.
Både redovisad och simulerad resurs per elev speglar resurs per elev efter de justeringar som utredningen har beskrivit ovan.
Källa: Egen bearbetning av uppgifter från SCB, Skolverket och Kolada.

Resultaten pekar på stora förändringar i toppen och botten av fördelningen. Ett tydligt mönster är att de offentliga skolverksamheter som får en stor positiv förändring i resurs per elev till följd av vår modell ligger i kommuner som generellt har en negativ nettokostnadsavvikelse. Omvänt ligger de skolverksamheter som får en stor negativ förändring till följd av vår modell i kommuner som generellt har en positiv nettokostnadsavvikelse. Dessa kommuner är också glesare.

Som har beskrivits tidigare visar nettokostnadsavvikelsen hur kommunerna avviker från de förväntade kostnaderna för skolverksamheten enligt kostnadsutjämningsystemet, om kommunerna bedriver verksamheten med genomsnittlig ambition och effektivitet. Måttet är därmed känsligt för med vilken ambition och effektivitet som kommunerna bedriver skolan i dag. Att det finns en tydlig koppling till nettokostnadsavvikelsen i simuleringen är intressant eftersom det illustrerar att effekterna av modellen varierar med det resursmässiga utgångsläget för den offentliga skolverksamheten i landets kommuner. I kommuner med hög ambition för skolverksamheten – eller låg effektivitet – kommer nettokostnadsavvikelsen att vara hög. I en nationell resursfördelningsmodell försvinner dock företeelsen att olika kommuner kan ha olika ambition. I stället för 290 ambitioner avspeglar modellen *en* ambition för skolverksamheten. Det gör att omfördelningseffekterna kan bli särskilt påtagliga för kommuner som tydligt avviker från den genomsnittliga ambitionen vad gäller grundskola och förskoleklass.

De flesta kommungrupper får en positiv förändring av resurs per elev

För att illustrera hur modellen påverkar resurserna för den offentliga skolverksamheten i olika kommuntyper redovisar vi i tabell 13.4 förändringen av resurser på kommungruppsnivå.

Tabell 13.4 Förändring i resurs per elev per kommungrupp

Avser offentlig skolverksamhet i grundskola och förskoleklass

	Förändring (vägt medelvärde)
Storstäder	–3 %
Pendlingskommun nära storstad	6 %
Större stad	6 %
Pendlingskommun nära större stad	2 %
Lågpendlingskommun nära större stad	3 %
Mindre stad/tätort	5 %
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	2 %
Landsbygdskommun	4 %
Landsbygdskommun med besöksnäring	–4 %

Anm.: Kommunerna har grupperats i enlighet med SKR:s kommunindelning. Förändringen speglar be-
lopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

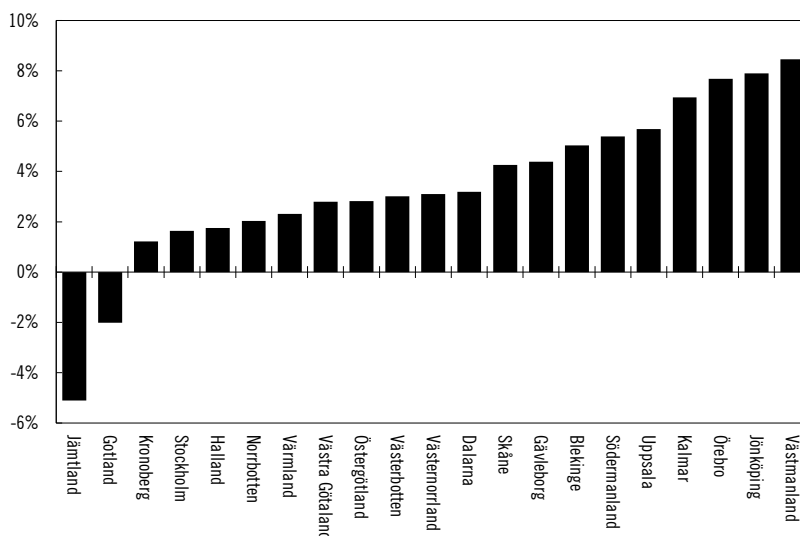
Källa: Egna beräkningar.

Som framgår av tabellen får de flesta kommungrupperna en positiv förändring i resurs per elev med utredningens modell. Bara storstäderna och landsbygdskommunerna med besöksnäring påverkas som grupp negativt i simuleringen för 2020.

Vi har även analyserat hur en rak tillämpning av modellen skulle påverka resurserna för den offentliga skolverksamheten på länsnivå. I figur 13.3 redovisas detta.

Figur 13.3 Förändring i resurs per elev per län

Avser offentlig skolverksamhet i grundskola och förskoleklass



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar.

Även på länsnivå är mönstret generellt positivt för den offentliga skolverksamheten. Som framgår av figuren tillförs den offentliga skolverksamheten resurser i 19 av 21 län med en medianeffekt på omkring 3 procent av de befintliga kostnaderna.

Enskilda huvudmän får något högre ersättning jämfört med i dag

Vad gäller de enskilda huvudmännen finns, som vi har beskrivit tidigare, inte samma jämförelseproblem som för den offentliga skolverksamheten på kommunnivå i hur utredningens modell skulle påverka deras tilldelning. Den tilldelning som de enskilda huvudmännen får i dag är i praktiken en driftersättning av det slag som vi har modellerat för alla huvudmän.

För de enskilda huvudmännen är problemet snarare att intäkt- och kostnadsuppgifter på huvudmannanivå inte publiceras offentligt. Vi har dock med hjälp av Statistiska centralbyrån (SCB) fått fram uppgifter om enskilda huvudmäns intäkter och kostnader per lägeskommun, län och kommungrupp och därigenom kunnat analysera hur modellen påverkar de enskilda huvudmännen som grupp. I fråga

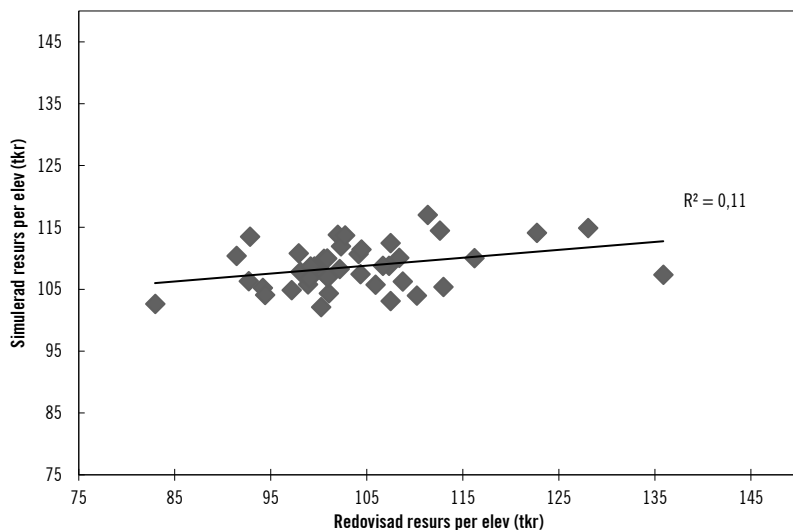
om uppgifternas kvalitet har intäktsuppgifterna inte genomgått samma kvalitetsgranskning från SCB:s sida som kostnadsuppgifterna. Resultaten ska därför tolkas med försiktighet.

Enligt SCB uppgick de totala intäkterna för grundskola och förskoleklass i enskild regi till 20,1 miljarder kronor under 2020. Efter justering för att antalet elever skiljer sig i modellen jämfört med i det underlag som ligger till grund för intäktsstatistiken var intäkterna cirka 19,6 miljarder kronor. Sammanlagt fördelas i vår simulering 20,2 miljarder kronor i total ersättning till de enskilda huvudmännen. Det innebär att de enskilda huvudmännen får något högre ersättning i modellen jämfört med i dag.

Däremot finns det skillnader mellan hur olika enskilda huvudmän påverkas av modellen. I figur 13.4 illustrerar vi hur simuleringens utfall för de enskilda huvudmännen förhåller sig till deras redovisade intäkter. I underlaget finns uppgifter för huvudmän i 42 lägeskommuner, men dessa står tillsammans för nästan tre fjärdedelar av alla elever i fristående skolor, så täckningen utifrån antalet elever är relativt god.

Figur 13.4 Simulerad kontra redovisad resurs per elev för enskilda huvudmän per lägeskommun

År 2020



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från Skolverket, SCB och Kolada.

Som framgår av figuren kan dagens ersättning till de enskilda huvudmännen per lägeskommun ”förklara” drygt 11 procent av deras ersättning i simuleringen. Det pekar mot betydande förändringar för enskilda huvudmän jämfört med i dag. Totalt sett påverkas den fristående skolverksamheten positivt i 33 av de 42 lägeskommuner som vi har data för. I resterande 9 kommuner är effekten negativ.

En svaghet med analysen är att den inbegriper relativt få lägeskommuner på grund av statistiksekretess för de enskilda huvudmännen. Men på aggregerad nivå, som kommungrupp, utgör statistiksekretessen mindre av ett problem. På denna nivå har vi fått tillgång till fullständiga uppgifter för alla enskilda huvudmän. I tabell 13.5 redovisar vi hur de enskilda huvudmännen grupperade per kommungrupp påverkas av vår modell. Jämförelsen baseras på de enskilda huvudmännens intäkter enligt SCB.

Tabell 13.5 Förändring i resurs per elev för enskilda huvudmän per kommungrupp

Avser enskilda huvudmän i grundskola och förskoleklass

	Förändring (vägt medelvärde)
Storstäder	–3 %
Pendlingskommun nära storstad	6 %
Större stad	5 %
Pendlingskommun nära större stad	2 %
Lågpendlingskommun nära större stad	5 %
Mindre stad/tätort	6 %
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	11 %
Landsbygdskommun	2 %
Landsbygdskommun med besöksnäring	1 %

Anm.: Kommunerna har grupperats i enlighet med SKR:s kommunindelning. Förändringen speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

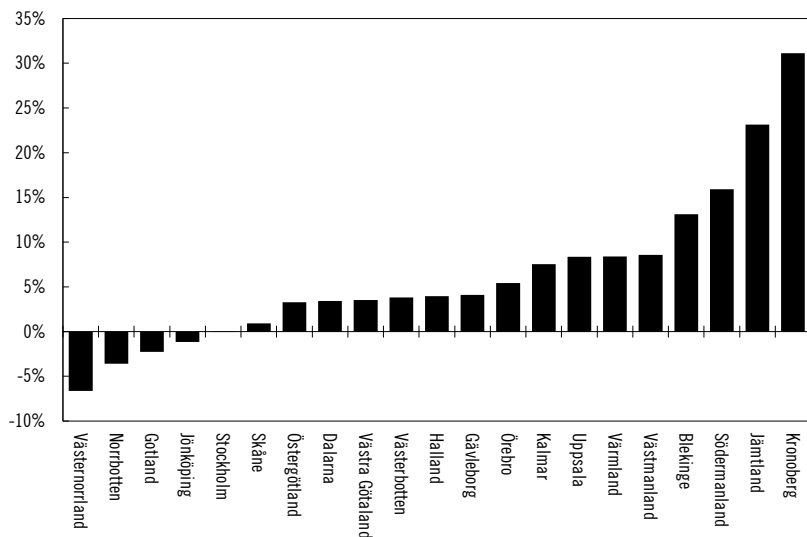
Källa: Egna beräkningar.

Som framgår av tabellen sker tämligen stora förändringar i friskolesektorn på kommungruppsnivå. Enskilda huvudmän i storstäderna får som grupp mindre resurser, medan enskilda huvudmän som grupp i andra delar av Sverige får mer resurser. I synnerhet påverkas friskolesektorn i pendlingskommuner nära mindre stad/tätort positivt av modellen.

Vi har även analyserat hur modellen påverkar de enskilda huvudmännens intäkter när man grupperar dem per län. I figur 13.5 sammanfattas resultaten från denna analys.

Figur 13.5 Förändring i resurs per elev för enskilda huvudmän per län

Avser enskilda huvudmän i grundskola och förskoleklass



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar.

Som framgår av figuren är spridningen relativt stor mellan hur enskilda huvudmän per län påverkas av modellen. Sett över alla län är det 16 som får en positiv förändring och 5 som får en negativ förändring. Nivån på förändringen varierar från -7 procent i Västernorrland till +31 procent i Kronoberg. Men i de flesta länen är förändringen mindre. Uttryckt som median var den genomsnittliga förändringen per län +4 procent.

Sammanfattningsvis pekar dessa resultat på att de enskilda huvudmännen som grupp påverkas positivt av modellen. Däremot finns inom gruppen enskilda huvudmän stora skillnader. Effekterna för vissa enskilda huvudmän kan därmed vara påtagliga och variera både uppåt och nedåt jämfört med i dag.

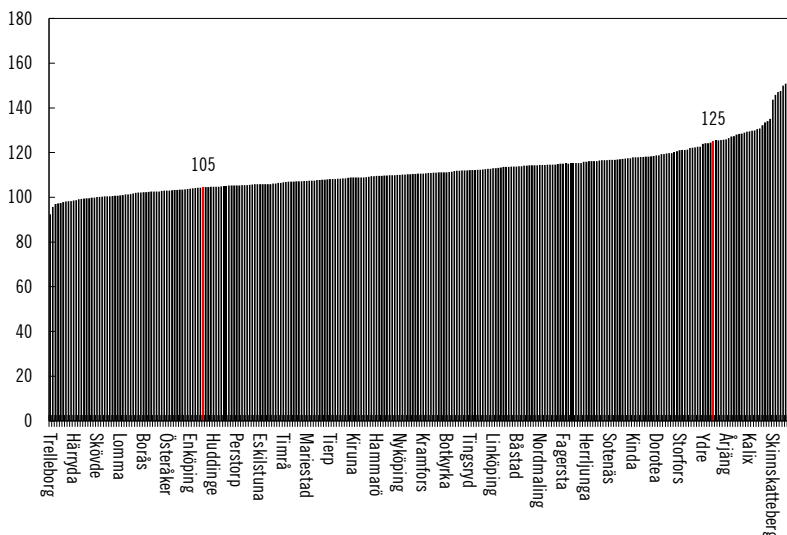
Modellen ger en mer sammanpressad fördelning av resurser per elev

En naturlig följd av att ett stort antal resursfördelningsmodeller för grundskola och förskoleklass byts ut mot *en* är att den totala spridningen av resurs per elev minskar. I den statliga modellen försvinner effekten av att olika kommuner kan ha olika ambition för skolverksamheten, vilket bidrar till att hålla nere spridningen. Avsikten med den statliga modellen är i stället att försöka fånga de skillnader i objektiva behov som finns hos olika huvudmän.

I figur 13.6 redovisar vi hur den faktiska spridningen i resurs per elev såg ut för kommunala huvudmän under 2020, efter justeringar av jämförbarhetsskal. De redovisade kostnaderna per elev i grundskola och förskoleklass varierade då från 92 000 till 164 000 kronor – en skillnad på 78 procent. Om man i stället jämför den 95:e och 5:e percentilen krymper skillnaden till 32 procent. Kommuner som ligger nära en kostnad om 105 000 kronor per elev respektive 125 000 kronor per elev har rödmarkerats i figuren för att underlätta en visuell jämförelse med figur 13.7.

Figur 13.6 Fördelning av redovisad resurs per elev bland kommuner

Avser resurs per elev (tkr) i grundskola och förskoleklass för kommunala huvudmän under 2020



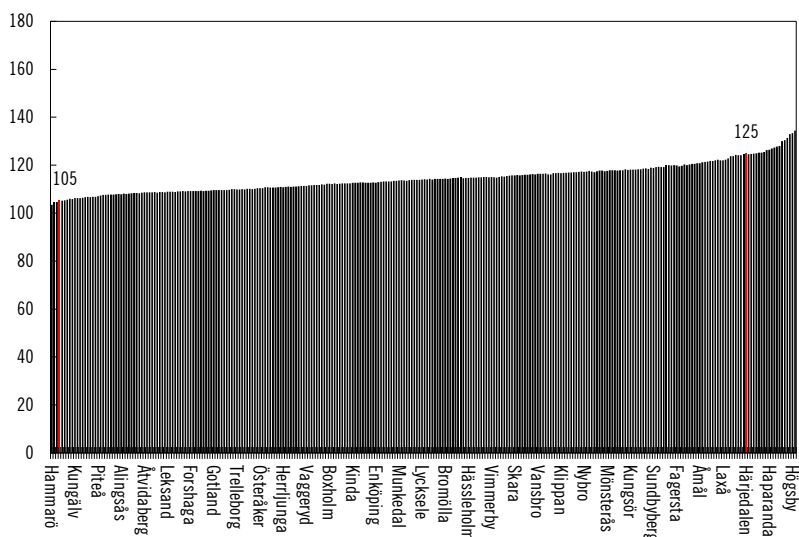
Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar.

I figur 13.7 redovisar vi den simulerade spridningen i resurs per elev för den statliga huvudmannen på kommunnivå under 2020. Även här har kommuner som ligger nära en kostnad om 105 000 kronor per elev respektive 125 000 kronor per elev rödmarkerats. Som framgår av figuren minskar den totala spridningen väsentligt. Skillnaden mellan den kommun som får högst respektive lägst tilldelning per elev krymper till 30 procent. På samma sätt krymper skillnaden mellan den 95:e och den 5:e percentilen till knappt 17 procent i simuleringen. Det är noterbart att den minskade spridningen i vår modell åstadkoms *både* genom mer resurser till skolverksamheten i före detta lågkostnadskommuner och genom mindre resurser till skolverksamheten i före detta högkostnadskommuner. Fördelningen trycks så att säga ihop från bägge ändarna.

Figur 13.7 Fördelning av simulerad resurs per elev för den statliga huvudmannen på kommunnivå

Avser resurs per elev (tkr) i grundskola och förskoleklass för den statliga huvudmannen på kommunnivå under 2020



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar.

Modellen medför en starkare koppling till strukturella variabler

Utredningen har analyserat hur utfallen enligt modellen samvarierar med viktiga strukturella variabler, som till exempel elevernas socioekonomiska bakgrund, genom multipel regressionsanalys. För att kunna uttala oss om skillnader jämfört med dagens situation har vi genomfört två separata regressionsanalyser:

- dels en med kommunernas redovisade resurs per elev som den beroende variabeln
- dels en med modellens simulerade resurs per elev som den beroende variabeln.

I båda fallen har regressionsanalyserna gjorts på kommunnivå och innehållit samma uppsättning oberoende variabler:

- antal elever i logaritmerad form
- andel elever med rätt till modersmålsundervisning
- socioekonomiskt index utifrån den förväntade andelen obehöriga till gymnasieskolans nationella program
- index för löner för kommunalt anställda
- finansieringsförmåga
- index för merkostnader i glesbygd
- nödvändig överkapacitet.

Det socioekonomiska indexet har hämtats från Skolverket och motsvarar det index som användes för utbetalningen av likvärdighetsbidraget 2020. Index för löner och glesbygd har hämtats från kostnadsutjämningsystemet. Finansieringsförmåga har skattats genom summan av kommunkoncernens finansnetto, effekten av skillnader i skattekraft efter inkomstutjämnning samt strukturbidrag. Nödvändig överkapacitet har beräknats som den procentuella skillnaden mellan kommunens kapacitetsbehov för att kunna upprätthålla en platsgaranti över tid, uttryckt i antal utbildningsplatser, och det faktiska antalet invånare i kommunen i åldern 6–15 år under 2020. Alla kommuner har antagits behöva hålla en överkapacitet om åtminstone

fyra procent – motsvarande en plats per klass om 25 elever – för att till exempel kunna hantera elever som flyttar till eller inom kommunen.

Eftersom vi endast har fullständiga uppgifter för kommunala huvudmän begränsar sig regressionsanalyserna till den offentliga skolverksamheten. I tabell 13.6 redovisar vi resultaten från regressionerna, med koefficientskattning, signifikansnivå och respektive variabels bidrag till modellens R^2 -värde.

Koefficientvärdet visar hur mycket den beroende variabeln (här resurs uttryckt i kronor per elev) i genomsnitt förändras då respektive oberoende variabels värde förändras med en enhet. En positiv koefficient innebär att den beroende variabelns värde ökar när den oberoende variabelns värde ökar. Omvänt innebär en negativ koefficient att den beroende variabelns värde minskar när den oberoende variabelns värde ökar.

Signifikansnivån är ett mått på hur säker man kan vara på att koefficientens verkliga värde (det faktiska sambandet mellan beroende och oberoende variabel till skillnad från det av modellen skattade sambandet) är skilt från noll och brukar anges med ett så kallat p-värde. I tabellen nedan markeras

- p-värden under 0,001 med ***
- p-värden under 0,01 men större än eller lika med 0,001 med **
- p-värden under 0,05 men större än eller lika med 0,01 med *.

Ett p-värde under 0,05 bedöms i detta fall innebära att det är statistiskt säkerställt att koefficientens faktiska värde är skilt från noll. Koefficientvärden som saknar signifikansmarkeringar i tabellen kan alltså inte med säkerhet sägas vara något annat än noll. I klartext betyder det att det inte finns ett statistiskt säkerställt samband mellan den oberoende variabeln och den beroende, när hänsyn tas till alla andra faktorer som är inkluderade i modellen.

Vid varje koefficientskattning redovisas också hur stort variabelns bidrag till modellens totala förklaringsgrad (R^2) är, när hänsyn tas till alla andra variablers inverkan. Måttet visar hur stor andel av den totala variationen i den beroende variabelns värde som kan kopplas till variation i den oberoende variabeln. Nederst i tabellen redovisas också hela modellens R^2 , det vill säga hur stor del av variationen i den beroende variabeln som kan kopplas till variation i de oberoende variablerna. Ett R^2 på 0,00 innebär att modellen inte alls kan

förklara variationen i den beroende variabeln, medan ett värde på 1,00 innebär ett perfekt samband mellan den beroende och de oberoende variablerna i modellen.

Tabell 13.6 Resultat från regressionsanalys

Avser den offentliga skolverksamhet i grundskola och förskoleklass som under 2020 drevs av kommuner

	Beroende variabel: Redovisad resurs per elev		Beroende variabel: Simulerad resurs per elev	
	Koefficient	Bidrag till R ²	Koefficient	Bidrag till R ²
Log antal elever	−1 824*	0,03	−427**	0,01
Andel elever med rätt till modersmålsundervisning	38	0,00	145***	0,13
Socioekonomiskt index	77***	0,07	108***	0,54
Löneindex	803**	0,05	452***	0,07
Finansieringsförmåga	64**	0,03	23***	0,02
Glesbygdindex	1 280***	0,33	457***	0,17
Nödvändig överkapacitet	806	0,02	436***	0,02
Antal observationer	290		290	
R²	0,53		0,94	

Anm.: Bidrag till R² har skattats genom semipartiell korrelationsanalys.

Både redovisad och simulerad resurs per elev speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05.

Källa: Egna beräkningar.

Resultaten som redovisas i tabellen är på flera sätt intressanta. Det första man kan notera är att förklaringsgraden är betydligt högre i utredningens modell. Detta är visserligen en mekanisk effekt utifrån hur vi har satt upp själva modellen, eftersom flertalet av de oberoende variablerna i regressionsanalysen ligger till grund för resursfördelningsmodellen. Med det sagt pekar ändå resultatet mot en betydande potential att genom modellen stärka systematiken i hur resurser varierar på huvudmannanivån. I praktiken innebär det att den oförklarade variation som i det verkliga scenariot sannolikt hänför sig till att kommuner har olika ambition och effektivitet försvinner med vår modell. I verkligheten kommer dock variationer i effektivitet att finnas kvar även efter ett eventuellt förstatligande, vilket kan kräva särskilda

överväganden för den statliga huvudmannen. Det gäller både i fråga om insatser för att utjämna effektiviteten i skolverksamheten i olika delar av landet samt i fråga om hur resurser ska fördelas till dessa verksamheter.

För det andra är ett tydligt resultat att vår modell medför en påtagligt starkare koppling till ett antal strukturella variabler som rimligen bör påverka behovet av resurser i skolan, jämfört med dagens situation. Ett exempel är variabeln för socioekonomi som går från att förklara 7 procent av skillnaderna i resurser i dag till att förklara hela 54 procent av skillnaderna i resurser i vår simulering. Även storleken på koefficienten ökar. Ett annat exempel är variabeln för andelen elever med rätt till modersmål som går från att vara insignifikant i dag till att bli starkt signifikant i vår modell och bidra med ett relativt högt förklaringsvärde. Här bör dock tilläggas att ersättningen för modersmålsundervisning, vid en skarp tillämpning av modellen, bör vara prestationsbaserad och inte – som i simuleringen av modellen – betalas ut för alla elever som har rätt till det. Det kan leda till att variabeln för andelen elever med rätt till modersmålsundervisning inte hade fått ett lika kraftigt genomslag i resursfördelningsmodellen i verkligheten.

Slutligen är ett resultat som bör kommenteras att variabeln för glesbygd minskar i betydelse med vår modell jämfört med dagens situation. Det gäller både om man analyserar koefficientens storlek och bidrag till förklaringsgraden. Detta är ett intressant resultat. Allt annat lika förefaller i dag alltså kommuner med glesare struktur satsa mer resurser på skolan. I vilken utsträckning det här beror på skillnader i ambition eller effektivitet jämfört med andra kommuner är svårt att svara på. En förklaring kan vara att glesbygdskommuner med relativt få elever har sämre förutsättningar att driva en kostnads-effektiv skola på grund av sin gleshet. En annan förklaring kan vara att dessa kommuner kan ha kostnadsdrivande politiska ambitioner, till exempel viljan att bevara byskolor.²⁷ Det är också ett faktum att kostnadsutjämningen kompenserar för kommunernas varierande gleshetsgrad, vilket gör att man kan förvänta sig att kostnaderna är något högre i glesbygdskommuner. Men även när man kontrollerar för dessa förväntade merkostnader genom att studera nettokostnadsavvikelser,

²⁷ Se t.ex. *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 (hämtad 2022-08-17).

i stället för redovisade kostnader, tycks det ändå finnas ett samband mellan gleshet och ett högt kostnadsläge för skolverksamheten i kommunsektorn.

I vår resursfördelningsmodell för grundskola och förskoleklass kompenseras den statliga huvudmannen genom ansvarstillägget för sitt ansvar att driva skolor i områden där glesheten medför särskilt kostnadskrävande förutsättningar. Denna kompensation baseras på objektiva behov utifrån kostnadsutjämningsanalys över var olika skolor behöver finnas i respektive kommun för att alla elever ska kunna gå i en skola på ett rimligt avstånd till hemmet. Kompensationen medför att det även i simuleringen finns ett samband mellan gleshet och resurs per elev för den statliga huvudmannen. Detta samband är dock väsentligt svagare än vad det är för de kommunala huvudmännen inom ramen för dagens system. Det här väcker frågor om hur en nationell resursfördelningsmodell skulle påverka det befintliga skolbeståndet på glesbygden. Om den statliga huvudmannen skulle tillämpa modellen rakt av på sina skolor i respektive kommun är risken stor att det skulle påverka glesbygdsskolornas resurser negativt. Tanken med modellen är dock inte att resurser ska styras ända ut på skolenhet, utan varje huvudman – därmed även den statliga – bör ha möjligheter att omfördela inom ramen för sin totala tilldelning. Den statliga huvudmannen kan därmed välja att stötta glesbygdsskolorna utöver vad modellen medger, om det finns goda skäl för det.

Ett aningen förvånande resultat från regressionen är att variablerna för antal elever samt finansieringsförmåga alltjämt är signifikanta i vår simulering. Eftersom dessa variabler inte har ingått i den uppsättning av variabler som ligger till grund för modellen är det inte att betrakta som ett kausalt samband. Snarare handlar det om att antalet elever och finansieringsförmåga samvarierar med någon av de andra variablerna som modellen baseras på. Det är värt att notera att variablernas bidrag till förklaringsgraden, liksom koefficienternas storlek, faller tämligen kraftigt i simuleringen jämfört med dagens situation.

Sammanfattningsvis är den centrala slutsatsen från regressionsanalysen att en nationell resursfördelningsmodell, i linje med den som vi har beskrivit ovan, har potential att stärka sambandet mellan å ena sidan skolverksamhetens resurser och å andra sidan skolverksamhetens behov och förutsättningar på huvudmannanivå. För såväl kunskapsresultaten som likvärdigheten i skolan borde en sådan förändring vara av stort värde.

Den samlade bilden innehåller både möjligheter och utmaningar

Resultaten från simuleringen för 2020 pekar mot att utredningens modell har en betydande potential att skapa en större systematik i hur resurser tilldelas och fördelas till grundskola och förskoleklass. Med modellen förbättras, enligt vår uppfattning, förutsättningarna för att skillnader mellan olika huvudmäns resurser ska spegla skillnader i deras behov, kostnadsläge och ansvar.

I grunden är detta en naturlig följd av hur modellen är uppbyggd. Genom att ta bort den variation som följer av att olika kommuner har olika ambition och effektivitet i sin skolverksamhet och i stället tillämpa en nationell modell för fördelningen av resurser uppstår närmast självklart de effekter som modellen är tänkt att åstadkomma. Då är det inte konstigt att till exempel sambandet mellan resurs per elev och socioekonomiskt skattade behov blir starkt på huvudmannanivån.

Den ökade systematiken och likriktningen som följer av att man tillämpar en modell för fördelning av resurser, i stället för flera hundra, innebär dock även utmaningar. Allra tydligast – och potentiellt svårast – är de omfördelningseffekter som uppstår vid förändringsögonblicket. Som vi har visat kan dessa vara betydande. Det gäller i synnerhet för skolverksamheten i de kommuner som i dag avviker tydligt från det nationella snittet vad gäller ambition och effektivitet i verksamheterna. Om modellen skulle tillämpas rakt av och vara strikt bindande skulle det kunna leda till svåra omställningsproblem på kort sikt. Det handlar om att vissa verksamheter skulle behöva anpassa sig till markant mindre, och vissa till markant mer, resurser till följd av modellen.

Detta väcker frågor om hur implementeringen av en nationell resursfördelningsmodell bör se ut vid ett fullgånget förstatligande. Vi anser att det är viktigt att det sker en gradvis förändring av de ekonomiska resurserna, så att huvudmännen får tid att anpassa sig till de nya förutsättningarna. Det talar för att modellen vid ett eventuellt införande bör fasas in kontrollerat över en längre tidsperiod. Erfarenheter från Australien och England har till exempel visat att det kan ta uppemot tjugo år att centralisera styrningen och finansieringen av skolan.²⁸ I kapitel 19 beskriver vi frågor om införandet av ett fullgånget förstatligande närmare.

²⁸ OECD (2022): *Policy dialogues in focus for Sweden: International insights for school funding reform*. OECD Education Policy Perspectives, No. 52, OECD Publishing, Paris.

Den nationella resursfördelningsmodellen för grundskolan och förskoleklassen bör utredas vidare

Som utredningen pekar på i ovanstående avsnitt finns det flera delar av modellen som behöver utredas vidare. Till exempel kräver en nationell resursfördelningsmodell för grundskolan och förskoleklassen flera författningsändringar som vi inte har i uppdrag att föreslå. Men det finns också andra delar, både vad gäller själva modellen och simuleringen av den, som bör genomlysas mer noggrant. Exempelvis är individtilläggs storlek förknippad med stor osäkerhet. Även kostnaderna för den kommunala skolförvaltningen och de uppgifter som den systemansvariga myndigheten skulle överta från kommunerna vid ett fullgånget förstatligande bör ses över mer i detalj. Vidare bör det prövas om en för alla åldrar enhetlig grundersättning är lämplig, eller om den snarare bör differentieras efter årskurs eller stadium. Vår bedömning är därmed att den nationella resursfördelningsmodellen för grundskolan och förskoleklassen bör utredas vidare.

13.1.4 En nationell resursfördelningsmodell bör införas för gymnasieskolan

I detta avsnitt utvecklar utredningen en nationell resursfördelningsmodell för gymnasieskolan. Vi redovisar också resultaten från en simulering av modellen för 2020.

Utredningens bedömning: Vid ett fullgånget förstatligande bör en nationell resursfördelningsmodell för gymnasieskolan baseras på följande ersättningsgrunder:

- en grundersättning per elev som är differentierad per program och i förekommande fall inriktning
- ett strukturtillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika strukturella förutsättningar
- ett ansvarstillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika ansvar enligt lagstiftningen
- ett individtillägg dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning.

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

De totala offentliga kostnaderna för gymnasieskolan är utgångspunkten för modellen

Under 2020 uppgick kommunernas totala kostnader för gymnasieskolan till 46,3 miljarder kronor. Därutöver mottog de enskilda huvudmännen riktade statsbidrag på knappt 500 miljoner kronor. Totalt innebär det alltså att den offentliga finansieringen av gymnasieskolan uppgick till 46,8 miljarder kronor under 2020.

Detta belopp utgör den numerära utgångspunkten för utredningens modell för gymnasieskolan. Liksom för grundskolan förutsätter modellen att staten vid ett fullgånget förstatligande av gymnasieskolan förfogar över dessa resurser. I avsnitt 13.1.10 redogör vi närmare för hur en sådan transferering bör gå till. Men i nedanstående beskrivning antar vi att staten har tagit över de resurser som krävs för att finansiera gymnasieskolan.

Ansvarsfördelningen mellan skolans aktörer sätter ramarna för driftersättningen till huvudmännen

I enlighet med modellen för grundskolan och förskoleklassen behöver totalbeloppet även för gymnasieskolan justeras innan det kan betalas ut som driftersättning till den statliga huvudmannen och till de enskilda huvudmännen (tillsammans kallade huvudmännen nedan). Det handlar om justeringar med anledning av att vi anser att vissa statsbidrag bör ligga kvar som riktade statsbidrag och alltså inte ingå i driftersättningen till samtliga huvudmän. Dessutom handlar det om justeringar utifrån de uppgifter som den systemansvariga myndigheten bör ta över från kommunerna och uppgifter som bör ligga kvar hos kommunerna.

Den systemansvariga myndigheten behöver ersättas för övertagna uppgifter

I det statliga systemansvaret för gymnasieskolan ingår bland annat följande uppgifter för den systemansvariga myndigheten (se avsnitt 16.2.1):

- beräkning av resursfördelning för alla huvudmän
- beslut om och utbetalning av driftbidrag till enskilda huvudmän
- ansvar för beslut om och utbetalning av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd
- ansvar för en effektiv planering och dimensionering av utbildning samt för gemensam antagning till gymnasieskolan
- ansvar för att ordna skolplaceringar vid plötsliga skolnedläggningar hos enskilda huvudmän
- ansvar för utredning och beslut om mottagande i gymnasiesärskolan²⁹
- ansvar för beslut om och utbetalning av resebidrag
- ansvar för beslut om och utbetalning av inackorderingstillägg
- visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning och inom andra områden där det råder brist.

Dessa uppgifter är nya för staten och bör därmed finansieras inom ramen för de resurser som behöver växlas mellan kommunerna och staten vid ett fullgånget förstatligande.

Vad gäller beslut om och utbetalning av inackorderingstillägg för elever i fristående skolor är det redan i dag staten, genom Centrala studiestödsnämnden (CSN), som fattar beslut om och betalar ut medlen. Den nya uppgiften begränsar sig således till elever som studerar hos den statliga huvudmannen vid ett fullgånget förstatligande. Här kan det övervägas om ansvaret för beslut om och utbetalning av inackorderingstillägg för alla elever bör samlas hos den systemansvariga myndigheten, alternativt hos CSN. Det senare har föreslagits av Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola.³⁰ Deras förslag utgick dock inte från premisen att gym-

²⁹ Den 2 juli 2023 byter gymnasiesärskolan namn till anpassad gymnasieskola.

³⁰ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

nasieskolan skulle förstatligas, vilket kan föranleda en annan bedömning om var ansvaret bör ligga. Om regeringen vill gå vidare med det alternativ som innebär ett fullgånget förstatligande bör denna fråga utredas vidare.

För konstruktionen av en resursfördelningsmodell för gymnasieskolan spelar det dock ingen roll var i staten ansvaret för inackorderingsstillägg hanteras. Det viktiga är att resurserna för detta lyfts bort från den summa som annars betalas ut som driftersättning till huvudmännen.

I utredningens simulering av modellen för 2020 tillförs den systemansvariga myndigheten totalt 1,5 miljarder kronor för ovanstående uppgifter.

Inga justeringar krävs med anledning av uppgifter som ska ligga kvar hos kommunerna

I avsnitt 12.1.7 gör vi bedömningen att det kommunala aktivitetsansvaret bör ligga kvar på kommunerna. Även om många förknippar detta med gymnasieskolan, så är det kostnadsmässigt inte en del av skolformen. Till skillnad från modellen för förskoleklass och grundskola krävs därmed inga justeringar med anledning av uppgifter som ska ligga kvar hos kommunerna.

Vissa riktade statsbidrag bör inte ingå i driftersättningen till huvudmännen

Som framgår av avsnitt 13.1.2 anser utredningen att vissa riktade statsbidrag bör finnas kvar även vid ett fullgånget förstatligande. Det rör dels sådana bidrag som avser rena kostnadsersättningar, dels sådana som avser verksamhet med positiva externaliteter.

För gymnasieskolan uppgick den första kategorin av statsbidrag till cirka 470 miljoner kronor under 2020. Det handlade till exempel om ersättning från Migrationsverket för asylsökande elever och om statsbidrag för riksrekryterande gymnasieutbildning för elever med funktionsnedsättning.

Vad gäller den andra kategorin av statsbidrag gör vi i kapitel 14 bedömningen att ett samlat statsbidrag för lärares och rektors utbildning bör införas. Om man utgår från storleken på de utbetalda

befintliga statsbidragen för behörighetsgivande fortbildning under 2020 skulle ett sådant statsbidrag ha uppgått till totalt cirka 60 miljoner kronor i gymnasieskolan.

För att hålla samman de statsbidrag som relaterar till det nationella professionsprogrammet, där statsbidraget för lärares och rektorers fortbildning är en del, anser vi att även statsbidraget för karriärsteg för lärare bör kvarstå som ett riktat statsbidrag (se avsnitt 13.1.3). Under 2020 uppgick de utbetalda statsbidragen för karriärsteg i gymnasieskolan till 320 miljoner kronor, vilket också avdelas i vår simulering.

Sammantaget innebär detta att totalt cirka 850 miljoner kronor avsätts som riktade statsbidrag i vår simulering av modellen för gymnasieskolan under 2020. För gymnasieskolan innebär det här en minskning av de riktade statsbidragen till en tredjedel jämfört med den faktiska situationen för 2020, till förmån för en högre driftersättning till huvudmännen.

Driftersättningen till huvudmännen bör fördelas genom en nationell modell och bestå av fyra delar

Efter de justeringar som beskrivs ovan bör resterande resurser, i enlighet med hur utredningen har resonerat för grundskolan och förskoleklassen, betalas ut som driftersättning till huvudmännen inom ramen för en nationell resursfördelningsmodell. Driftersättningen bör enligt vår bedömning bestå av fyra delar:

1. Grundersättning

Basen i modellen bör vara en för varje program, och i förekommande fall inriktning, enhetlig grundersättning per elev för alla huvudmän.

2. Strukturtillägg

Ovanpå grundersättningen bör huvudmännen få strukturtillägg för att kompensera för att olika huvudmän kan ha olika kostnadspåverkande förutsättningar i form av vilka elever de har och var någonstans i landet de verkar.

3. Ansvarstillägg

Därutöver bör huvudmännen få ansvarstillägg beroende på vilket ansvar de har enligt lagstiftningen. Till exempel bör den statliga huvudmannen få tillägg för de merkostnader som följer av skyldigheten att erbjuda ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar i alla delar av landet.

4. *Individtillägg*

Slutligen bör huvudmännen även kunna få individtillägg dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning.

I vår simulering för 2020 är det totalt 43,2 miljarder kronor som fördelas enligt den här modellen. Totalt sett innebär det att driftersättningen i vår simulering utgör 92 procent av de offentliga resurser som lades på gymnasieskolan under 2020.

I likhet med modellen för grundskolan och förskoleklassen utgör grundersättningen den ojämförligt största ersättningsgrunden i modellen. Därefter kommer strukturtillägg, individtillägg och ansvarstillägg i fallande skala. Nedan beskriver vi dessa närmare.

Grundersättningen bör utgöras av en programpeng per elev

Den största delen i driftersättningen till huvudmännen bör vara en grundersättning som fördelas per elev och är differentierad per program och i förekommande fall inriktning (nedan kallad programpeng). Programpengen bör vara lika för alla huvudmän.

Den sammanlagda nivån på grundersättningen har i simuleringen för 2020 beräknats utifrån hur mycket resurser som finns kvar efter att kostnaderna för struktur-, ansvars- och individtillägg har dragits av från den totala driftersättningen till huvudmännen.

För att ta hänsyn till att olika program och inriktningar är olika kostnadskrävande i fråga om personalintensitet, lokalintensitet och materialintensitet har programpengen i utredningens simulering, som huvudregel, baserats på riksprislistan 2020. Den bygger i sin tur på kommunernas budgeterade kostnader per elev för de respektive nationella programmen och inriktningarna.

Eftersom riksprislistan endast anger priser för de nationella programmen i gymnasieskolan har vi behövt hämta vissa kostnadsuppgifter från andra håll. När det gäller introduktionsprogrammen har programpengen för dessa beräknats utifrån de nivåer som gällde i Stockholms kommun 2020. Det gäller dock inte programinriktat val, som har beräknats som ett vägt genomsnitt av kostnaden per elev för alla nationella program med 10 procents uppräknings, för att ta hänsyn till det extra behov av stöd som elever behöver för att uppnå

behörighet till det nationella programmet. Vägningen har gjorts utifrån fördelningen av elever på de olika programmen inom det programinriktade valet hösten 2020. I en skarp tillämpning av modellen bör givetvis ersättningen för programinriktat val också vara differentierad utifrån hur många ämnen eleven behöver läsa in för att uppnå behörighet till ett nationellt program.

I fråga om riksrekryterande utbildningar har vi, som huvudregel, utgått från de beslut om ersättning som Skolverket har fattat i varje enskilt fall och tillämpat ett genomsnitt. För Kungliga Svenska Balettskolan, som drivs av Stockholms kommun, har dock priset vid interkommunal ersättning använts i beräkningen. Eftersom vissa av dessa beslut har fattats före 2020 har en viss uppräkning skett. Även här bör det tilläggas att man, vid en skarp tillämpning av modellen, självfallet bör använda beslutat pris för respektive utbildning som underlag för ersättningen. Vad gäller programpengen för International Baccalaureate (IB) har vi använt uppgifter om interkommunal ersättning från Stockholm och Göteborg.

För att den totala nivån på grundersättningen som räknas fram genom modellen ska motsvara tillgängliga medel har en justerad programpeng använts för respektive program. Det innebär att relativpriserna hålls konstanta mellan olika program och inriktningar, men att nivåerna på ersättningen skiljer sig något om man jämför med den faktiska riksprislistan 2020.

I simuleringen för 2020 uppgår den totala grundersättningen till 38,9 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 90 procent av den totala driftersättningen till huvudmännen i gymnasieskolan.

Struktur tillägg bör även finnas i gymnasieskolan

Ovanpå grundersättningen i form av en programpeng per elev bör varje huvudman få ett struktur tillägg som syftar till att kompensera för att huvudmännen

- dels har olika behov av stödinsatser givet sitt elevunderlag
- dels bedriver utbildning i kommuner med olika lönelägen.

I likhet med modellen för grundskola och förskoleklass bör den största posten i struktur tillägget vara en kompensation för att olika huvudmän har olika behov av stödinsatser givet sitt elevunderlag. Denna

bör bestå av en socioekonomisk ersättning om totalt 5 procent av den totala driftersättningen till huvudmännen och fördelas enligt ett socioekonomiskt index för gymnasieskolan, liknande det som finns för grundskolan och förskoleklassen. Utredningen har med hjälp av Statistiska centralbyrån (SCB) tagit fram ett sådant index, som vid sidan av socioekonomiska faktorer även tar hänsyn till elevernas meritvärden från grundskolan samt huvudmännens mix av program. Indexet tar sikte på andelen elever som inte förväntas ta en gymnasieexamen inom tre år och har för nationella program skattats med hjälp av en statistisk modell framtagen av SCB. För elever på introduktionsprogram har andelen elever som inte väntas ta examen inom tre år antagits vara 50 procent, vilket är i nivå med den högsta skattade sannolikheten för nationella program.³¹ Grundtanken är att huvudmän med många elever som inte förväntas uppnå en gymnasieexamen också har ett större behov av stödsatser och därmed även av resurser.

I vår simulering för 2020 delas totalt 2,2 miljarder kronor ut enligt detta index. Som vi anger ovan utgör det fem procent av den totala driftersättningen, vilket är en lägre nivå på den socioekonomiska omfördelningen än den vi förordar för grundskolan. Ett skäl till det är att vi menar att det redan i dag finns en underliggande behovsgrundad kompensation i programpengen i form av att program och inriktningar är olika kostnadskrävande, vilket delvis har att göra med att elevunderlaget skiljer sig åt mellan programmen.

I likhet med modellen för grundskolan och förskoleklassen innehåller vår modell för gymnasieskolan även en kompensation för att huvudmän bedriver verksamhet i kommuner med olika lönelägen. Kompensationen innebär att huvudmän som bedriver skola i kommuner med högre genomsnittliga löner än riket bör bli ersatta för sina merkostnader för det. Kompensationen har i simuleringen beräknats med hjälp av det löneindex per kommun som används i kostnadsutjämnningen.³² I en framtida tillämpning kan ett index som är mer anpassat just till skolans personal övervägas. Liksom för grundskolan och förskoleklassen bör enskilda huvudmän som bedriver verksamhet i flera olika kommuner tilldelas viktade indexvärden utifrån deras elevantal

³¹ SCB (2022): *Regressionsmodell för socioekonomiskt index i gymnasieskola*.

³² I kostnadsutjämnningen skattas kommunernas löneindex efter strukturella förhållanden som samvarierar systematiskt med höga kommunala löner. Det är alltså inte kommuner med höga kommunala löner som får höga löneindex, utan kommuner med sådana förhållanden som normalt leder till höga kommunala löner. Konstruktionen syftar till att undvika att en kommun direkt kan påverka utfallet i löneindexen genom att höja sina löner.

i respektive kommun. I vår simulering av modellen för 2020 fördelas totalt 420 miljoner kronor i lönekomensation till huvudmännen.

Totalt uppgår strukturtillägget till totalt 2,6 miljarder kronor i simuleringen av vår modell för gymnasieskolan under 2020. Det motsvarar cirka 6 procent av den totala ersättningen till huvudmännen.

Ansvarstillägg bör spegla skillnader i ansvar mellan huvudmännen

Även i gymnasieskolan finns det skillnader i ansvar mellan olika huvudmän som motiverar olika ersättning. Vid ett fullgånget förstatligande av gymnasieskolan handlar det primärt om den statliga huvudmannens mer omfattande ansvar jämfört med de enskilda huvudmännen när det kommer till

- offentlighet och insyn till följd av offentlighetsprincipen
- skyldighet att erbjuda ett allsidigt urval av de nationella programmen och inriktningarna i alla delar av landet.

Den första punkten följer av att det bara, enligt nuvarande regler, är de offentliga huvudmännen som lyder under offentlighetsprincipen. Det innebär vid ett fullgånget förstatligande att den statliga huvudmannen kommer att ha kostnader som inte de enskilda huvudmännen har och bör kompenseras för det.³³

Den andra punkten handlar om att det offentliga har ansvar för att erbjuda eleverna ett allsidigt urval av nationella program i gymnasieskolan i alla delar av landet. Vid ett fullgånget förstatligande innebär det att den statliga huvudmannen inte kan välja att optimera sitt utbildningsutbud rent ekonomiskt, utan måste driva vissa utbildningar i en skala och i geografiska lägen som är ekonomiskt svårmotiverade. Någon motsvarande skyldighet finns inte för de enskilda huvudmännen. Merkostnaderna för detta har skattats utifrån den så kallade småskoledelen i kostnadsutjämnings delmodell för gymnasieskolan.

I vår simulering för 2020 tilldelas den statliga huvudmannen ett ansvarstillägg på totalt 120 miljoner kronor, varav ungefär hälften utgörs av ersättning till följd av offentlighetsprincipen och hälften för skyldigheten att erbjuda ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar i alla delar av landet.

³³ Kostnaderna har skattats med utgångspunkt i de beräkningar som redovisas i SOU 2015:82 *Ökad insyn i fristående skolor*.

Vid sidan av de medel som delas ut till den statliga huvudmannen inom ramen för ansvarstillägget bör även de enskilda huvudmännen få sin momskompensation här. I vår simulering för 2020 uppgår moms-kompensationen till de enskilda huvudmännen i gymnasieskolan till 750 miljoner kronor.

Sammanlagt innebär detta att ansvarstillägget uppgår till cirka 870 miljoner kronor i vår simulering av modellen för gymnasieskolan under 2020. Det motsvarar knappt 2 procent av den totala ersättning som delas ut till huvudmännen i modellen.

Vi har också övervägt om det i gymnasieskolan, i likhet med hur vi resonerar om grundskolan och förskoleklassen, bör utgå en ersättning till den statliga huvudmannen för att upprätthålla en platsgaranti för elever över tid. Även i gymnasieskolan fluktuerar antalet elever påtagligt, vilket skapar merkostnader för de huvudmän som tvingas ha en överkapacitet under de perioder då elevkullarna är låga. Vi anser att detta principiellt är en god idé även för gymnasieskolan, men har inte kunnat finna otvetydigt stöd för att det är de offentliga gymnasieskolorna som i praktiken tar det ansvaret. I tabell 13.7 redovisar vi resultatet från en regression mellan andel folkbokförda elever i fristående gymnasieskolor och antal folkbokförda elever i gymnasieskola. Analysen har gjorts såväl på kommunnivå som på länsnivå, samt med ett antal olika anpassningar, utan att resultatbilden har förändrats.

Tabell 13.7 Regressionsanalys av andelen elever i fristående gymnasieskolor i relation till elevkullarnas storlek över tid

	<i>Beroende variabel: Avvikelse från kommuntrend för andel folkbokförda elever i fristående skola</i>			
	<i>2000–2020</i>		<i>2008–2020</i>	
	<i>Koefficient</i>	<i>p-värde</i>	<i>Koefficient</i>	<i>p-värde</i>
Avvikelse från kommuntrend för antal folkbokförda elever i gymnasieskola, oavsett huvudman	9,06***	0,000	–7,78***	0,000
Antal observationer	6 020		3 733	
R²	0,91		0,95	

Anm.: I regressionen kontrollerar vi för kommunspecifika effekter och trender. Signifikansnivån bygger på standardfel klustrade per kommun. *** p<0.001.

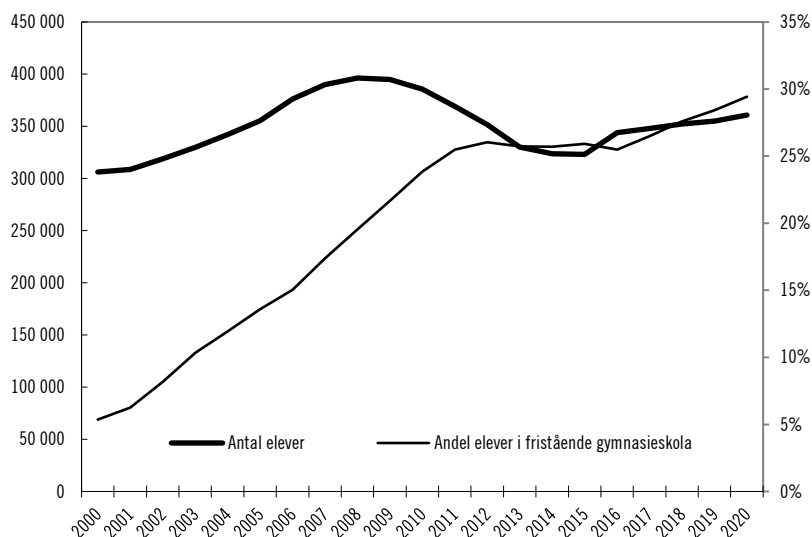
Källa: Egna beräkningar.

Som framgår av tabellen är resultatet beroende av för vilken period analysen görs. För hela perioden 2000–2020 är sambandet positivt och statistiskt säkerställt. Det betyder att andelen elever i fristående gymnasieskolor är lägre under perioder när elevkullarna är små och högre när elevkullarna är stora. Det tycks alltså under denna period vara de fristående skolorna som i första hand hanterar den demografiskt betingade variationen i elevunderlag. Resultatet är stabilt även om man studerar antalet folkbokförda i åldern 16–18 år i befolkningen. Detsamma gäller om man analyserar sambandet på länsnivå i stället för på kommunnivå.

Ett problem med analysen för hela perioden är att det är oklart vad det är för variation den statistiska modellen fångar, när friskolesektorn inledningsvis är i en stark expansionsfas samtidigt som elevkullarna ökar. Åren 2000–2008 ökar till exempel både antalet elever och andelen i fristående skola samtidigt, vilket framgår av figuren nedan. Den perioden samvarierar alltså de två variablerna på ett sätt som kan spegla två parallella utvecklingar över tid snarare än ett kausalt samband. För att fånga en situation där expansionen är mer måttlig och det samtidigt finns en tydlig variation uppåt och nedåt i både antal elever och andel i fristående skolor har modellen testats också för 2008–2020. Under den perioden är resultatet det motsatta med ett negativt och statistiskt säkerställt samband mellan andel elever i fristående skola och antal elever. Det synes alltså vara de kommunala skolorna som framför allt hanterade variationen i elevantal 2008–2020.

Figur 13.8 Antal elever totalt och andel elever i fristående gymnasieskola

År 2020



Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från Skolverket.

Resultaten innebär att det finns en viss men inte otvetydig empirisk grund för att den statliga huvudmannen, vid ett fullgånget förstatligande, bör ersättas för sina merkostnader till följd av ansvaret att upprätthålla en platsgaranti för elever över tid. Samtidigt är behovet av att alltid kunna erbjuda en skolplats nära hemmet inte detsamma i gymnasieskolan som i grundskolan eftersom gymnasieelever har större möjlighet att pendla till skolan. Även om resultatet att det är den kommunala gymnasieskolan som i huvudsak anpassar sin verksamhet till variationer i demografiskt betingat elevunderlag skulle stå sig vid vidare analyser, skulle storleken på en variationskostnadsersättning därför bli mindre. Av de skälen har ingen sådan ersättning inkluderats i vår modell.

*Individtillägg bör kunna ges efter prövning
hos den systemansvariga myndigheten*

Utöver grundersättning, strukturtillägg och ansvarstillägg anser utredningen att det bör finnas möjlighet för såväl den statliga huvudmannen som de enskilda huvudmännen att få individtillägg, dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning.

Vad gäller tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör denna ersättning inte betalas ut automatiskt till huvudmännen, utan bör liksom i dag kräva en ansökan och vara individuellt bestämd utifrån en bedömning i varje enskilt fall. Tilläggsbelopp för elever som deltar i modersmålsundervisning bör dock inte vara individuellt bestämt.

Vad gäller simuleringen för gymnasieskolan under 2020 har vi uppskattat storleken för tilläggsbelopp för extraordinära stödinsatser för elever med omfattande behov av särskilt stöd till 0,25 procent av den totala grundersättningen. Det är en lägre andel än i modellen för grundskolan och förskoleklassen, där tilläggsbeloppens storlek har skattats till knappt 2 procent av grundersättningen till huvudmännen. Att tilläggsbelopp är mindre vanliga i gymnasieskolan jämfört med grundskolan har bekräftats i samtal med företrädare för kommunala huvudmän, men hur mycket mindre är svårt att säga eftersom det saknas tillförlitlig statistik på nationell nivå. Uppskattningen bör därmed tolkas med försiktighet, och en närmare undersökning bör göras inför ett eventuellt förstatligande.

I simuleringen av modellen för 2020 innebär det att cirka 100 miljoner kronor avsätts för tilläggsbelopp i gymnasieskolan. Eftersom det inte är möjligt att få reda på den faktiska fördelningen av tilläggsbelopp mellan olika huvudmän har vi även i simuleringen för gymnasieskolan under 2020 antagit att tilläggsbeloppen fördelas proportionellt mot antalet elever hos huvudmännen.

Huvudmännen bör även kunna ansöka om ersättning för merkostnader för de elever som har rätt till och deltar i modersmålsundervisning. I simuleringen för 2020 uppgår denna ersättning till 820 miljoner kronor till huvudmännen i gymnasieskolan. Nivån på ersättningen är beräknad utifrån den totala årslönekostnaden för antalet heltidstjänster

inom modersmålsundervisning och svenska som andraspråk.³⁴ Ersättningen har fördelats ut med ett enhetligt belopp på cirka 8 400 kronor per elev med utländsk bakgrund. Eftersom det saknas statistik över antalet elever med rätt till undervisning i modersmål och svenska som andraspråk i gymnasieskolan på huvudmannanivå, har antalet elever med utländsk bakgrund använts för att skatta denna grupp.

Flera effekter uppstår i simuleringen för 2020

Liksom för grundskolan och förskoleklassen består utredningens modell för fördelning av resurser till huvudmännen inom gymnasieskolan av en stor grundersättning med ett antal tillägg. Den stora skillnaden mellan modellerna är att grundersättningen för gymnasieskolan är differentierad per program och i förekommande fall inriktning.³⁵ Av tabell 13.8 framgår hur driftersättningen fördelar sig mellan de olika ersättningsposterna i simuleringen av gymnasiemodellen för 2020.

Tabell 13.8 Driftersättningen till huvudmännen i utredningens simulering

Avser gymnasieskola under 2020

	Miljarder kronor	Kronor per elev	Andel (%)
Total driftersättning	43,2	121 300	100
Grundersättning	38,9	109 100	90
Strukturillägg	2,6	7 300	6
Socioekonomi	2,2	6 100	5
Löneläge	0,4	1 200	1
Ansvarstillägg	0,9	2 400	2
Offentlighet	0,1	200	0
Utbudsansvar	0,1	200	0
Moms	0,7	2 100	2
Individillägg	0,9	2 600	2
Tilläggsbelopp särskilt stöd	0,1	300	0
Modersmål och svenska som andraspråk	0,8	2 300	2

Anm.: Siffrorna har avrundats. Därav vissa avrundningsfel vid manuell summering.

³⁴ I beloppet ingår även kostnaden för undervisning i svenska som andraspråk. Tilläggsbelopp utgår endast för modersmålsundervisning, men elever som deltar i sådan undervisning har vid behov också rätt till svenska som andraspråk.

³⁵ I simuleringen har ingen differentiering gjorts efter inriktning. Vid en implementering av en nationell resursfördelning bör en sådan differentiering göras där det är relevant.

För att pröva hur gymnasiemodellen står sig jämfört med huvudmännens redovisade kostnader under 2020 har vi, som tidigare nämnts, genomfört en simulering av modellen. Vi har utgått från faktiska uppgifter om skolverksamheten hos olika huvudmän under 2020 och lagt in dessa i en fiktiv tillämpning av modellen. Därefter har vi jämfört modellens utfall med huvudmännens redovisade intäkter samma år, efter vissa justeringar för att åstadkomma jämförbarhet mellan resultaten.

I likhet med simuleringen för grundskolan och förskoleklassen finns metodmässiga svårigheter med tillvägagångssättet för gymnasieskolan. Av dessa skäl är det viktigt att tolka resultaten i simuleringen för 2020 med försiktighet. Det gäller i synnerhet nivån på tilldelningen till olika huvudmän. Vid en skarp tillämpning av modellen finns det också skäl att se över antagandena som ligger till grund för modellen mer noggrant. Men utifrån resultaten anser vi ändå att det finns stöd för att uttala sig om vissa generella mönster. Nedan redogör vi för ett antal av dessa.

Modellen omfördelar från offentliga till enskilda huvudmän

För att kunna göra rättvisande jämförelser har både de intäkter som redovisas i Skolverkets statistik och utfallet i simuleringen justerats något.

För den offentliga skolverksamheten är intäkterna per definition lika med kostnaderna, i genomsnitt och över tid. Utgångspunkt för jämförelsen är för offentliga huvudmän de kostnader för kommunal skolverksamhet som Skolverket publicerar, och som baseras på det kommunala räkenskapssammandraget som SCB samlar in. I kostnadsstatistiken ingår kostnader som åligger kommunen som hemkommun i "övriga kostnader". Vidare ingår posten "fördelad gemensam verksamhet" i övriga kostnader för kommunala skolor. För de fristående skolorna ingår däremot bara kostnader relaterade till driften av verksamheten under övrigt-posten. För enskilda huvudmän motsvarar övrigt 11,7 procent av den totala kostnaden, medan den för kommunala huvudmän motsvarar 15,1 procent. Mellanskillnaden på 3,3 procentenheter har för kommunala huvudmän antagits vara kostnader relaterade till hemkommunsansvaret och fördelad gemensam verksamhet som inte är att relatera till driften av verksamheten. För samt-

liga kommunala huvudmän har kostnaderna (intäkterna) i Skolverkets kostnadsstatistik därför reducerats med 3,3 procent, för att få en mer rättvisande jämförelse med simuleringens utfall av tilldelade medel.

Kommuner som har redovisade kostnader men inga elever i egen regi har också uteslutits ur jämförelserna.

För de enskilda huvudmännen skiljer sig intäkter och kostnader normalt åt. Typiskt sett överstiger intäkterna kostnaderna. Intäkterna publiceras inte, men utredningen har fått intäkter för friskoleverksamheten i 31 kommuner och för sektorn som helhet från SCB. Eftersom intäktssiffrorna inte publiceras genomgår de inte samma granskningsprocess som kostnadssiffrorna, varför det finns en viss osäkerhet om datakvaliteten. Intäkterna används i stället för kostnaderna eftersom simuleringen avser bidraget till de enskilda huvudmännen, det vill säga deras intäkt från den statliga resursfördelningsmodellen.

Vidare gäller att antalet elever i statistiken över elever per program och skola som har använts som grund för simuleringen inte helt stämmer överens med antalet elever i Skolverkets kostnadsstatistik. Därför har Skolverkets kostnader också justerats för skillnader i elevantal. Justeringen är mest betydelsefull för de enskilda huvudmännen. Men även för kommunala huvudmän och i någon mån kommunalförbund har justeringar gjorts.

Slutligen har utfallet av simuleringen kompletterats med de statsbidrag som vi anser bör finnas kvar. Statsbidrag till samtliga offentliga huvudmän har helt lagts till de kommunala huvudmännens simulerade resurstilldelning (det vill säga enskilda kommuner, till skillnad från kommunalförbund).

I tabellen nedan jämförs således justerade intäkter redovisade till Skolverket med resultatet från simuleringen, inklusive kvarvarande statsbidrag per typ av huvudman. Enligt modellen tilldelas den statliga huvudmannens verksamhet hela den summa som redovisas på statlig huvudman i tabellen nedan. För ökade möjligheter till jämförelser görs en redovisning av simuleringen också fördelat på det som i dag är tre olika typer av offentliga huvudmän: kommunala huvudmän, kommunalförbund och regionala huvudmän.

Tabell 13.9 Effekter per typ av huvudman

År 2020

	Justerad intäkt Skolverket/SCB, mnkr	Simulering inklu- sive kvarvarande statsbidrag	Differens simulering- justerad intäkt Skol- verket, mnkr och %
<i>Statlig huvudman</i>	31 318	30 837	-480 -1,5 %
Kommun	28 761	28 453	-308 -1,1 %
Kommunalförbund	2 032	1 896	-136 -6,7 %
Region	525	488	-37 -7,0 %
<i>Enskilda huvudmän</i>	12 275	13 230	954 7,8 %
Summa	43 593	44 067	474 1,1 %

Anm.: Tabellen speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Skolverket, SCB och egna beräkningar.

Totalt fördelas 1,1 procent mer i driftbidrag än de justerade intäkter som redovisats till Skolverket. Det innebär att vår modell genererar något mer i driftersättning till huvudmännen, även efter att vi har justerat ner de redovisade intäkterna, jämfört med i dag. Detta skulle kunna indikera att våra kostnadsberäkningar för de uppgifter som den systemansvariga myndigheten tar över från kommunerna är för låga. Men det kan också peka på att det finns en potential för effektivisering av skolförvaltningen när den samlas i staten.

De offentliga huvudmännen hade fått sammanlagt 1,5 procent mindre resurser än de faktiskt fick 2020, medan de enskilda hade fått en intäkt som var 7,8 procent större än deras faktiska intäkt 2020. Framför allt är det verksamhet som i dag bedrivs av kommunalförbund och regioner som tappar resurser i simuleringen.

Den stora ökningen av resurser till enskilda huvudmän är anmärkningsvärd. En del av förklaringen är, utöver det faktum att den totala resurstilldelningen ökar något, att de enskilda huvudmännen får högre socioekonomisk ersättning i modellen än de kommunala (se tabell 13.10 nedan). Socioekonomisk fördelning är i dag mindre vanlig i gymnasieskolan än i grundskolan.³⁶ När en relativt omfattande socioekonomisk ersättning införs gynnar det de huvudmän som har störst utmaningar. Därutöver är det tänkbart att tilldelningen till enskilda huvudmän i dag inte lever upp till lika villkor, det vill säga att

³⁶ Sveriges Kommuner och Regioner (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

enskilda huvudmän får lägre bidrag än motsvarande kommunala verksamheter.

Tabell 13.10 Driftbidrag per komponent och typ av huvudman

Kronor per elev 2020

Typ av huvudman	Program-peng	Moders-mål	Socioekonomisk ersättning	Tilläggs-belopp	Löner	Offentlighets-princip	Små skolor	Moms
Kommun	108 000	2 300	5 900	300	1 000	200	200	0
Kommunalförbund	111 900	1 900	6 500	300	0	200	300	0
Enskild	109 100	2 500	6 300	300	1 800	0	0	7 200
Region	200 400	300	7 100	500	700	200	0	0

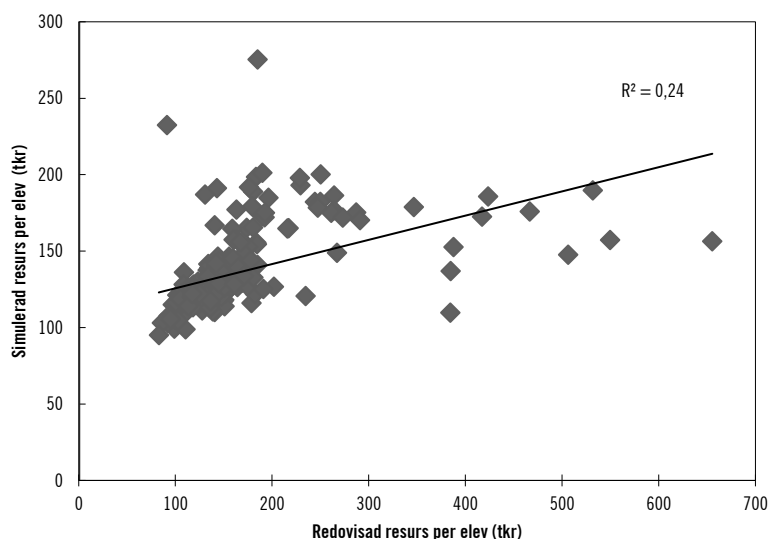
Källa: Egna beräkningar.

Modellen leder till stora omfördelningseffekter i den offentliga skolverksamheten

För den statliga huvudmannen på kommunnivå kan också simulerad tilldelning inklusive statsbidrag (där de senare fördelats proportionellt mot antalet elever i huvudmannens verksamhet) ställas mot justerad resurs för de kommunala huvudmännen enligt Skolverkets statistik över kostnad per elev. För de simulerade intäkterna har belopp exklusive ersättning för merkostnader för små skolor i glesbygd använts. Anledningen till att kostnadsutjämnings kompensation för merkostnader för små skolor i glesbygd är exkluderad är att den beräknas per hemkommun, något som när den fördelas till enbart verksamhet i egen regi kan ge extrema utfall på kommunnivå. I figuren nedan har också Gnesta uteslutits eftersom kommunen i simuleringen, trots uteslutningen av småskolekomponenten, genererar ett extremvärde som inte går att motivera.

Figur 13.9 Resursjämförelse kommunala huvudmän (ej kommunalförbund)

Resurs per elev 2020 (tkr), 221 kommunala huvudmän



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

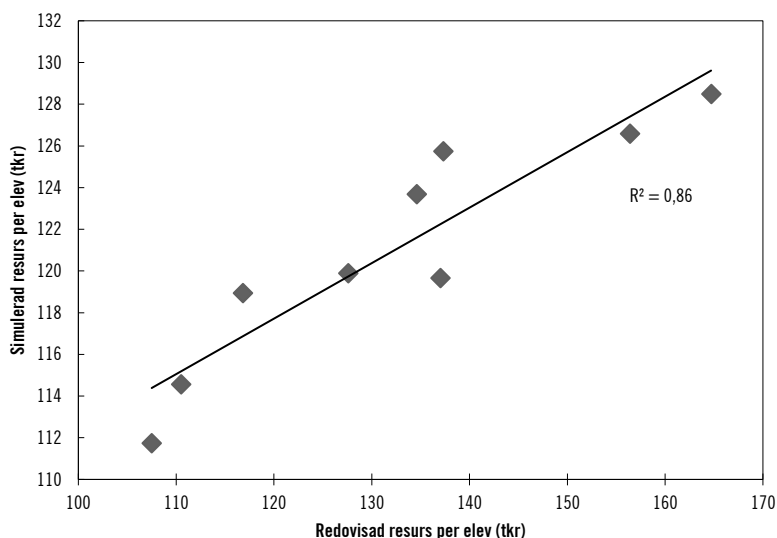
Källa: Skolverket och egna beräkningar.

Figuren visar på en låg överensstämmelse mellan simulerade bidrag och justerade kostnader 2020. Till en del förklaras det troligen av att gymnasieverksamheten i hög grad är heterogen. I figuren ingår också många små huvudmän, för vilka variationen tenderar att bli större. Begränsar man urvalet till kommunala huvudmän med mer än 200 elever ökar R^2 till 0,48.

Figur 13.10 nedan visar motsvarande samband mellan simulerad resurs och resurs enligt Skolverket för kommunalförbunden. Kommunalförbundet Cura har uteslutits eftersom det är en resursskola, varför överensstämmelsen mellan simulering och faktiskt resurs kan förväntas vara låg. Kostnad per elev från Skolverket har ställts mot simulerad resurs enligt vår modell.

Figur 13.10 Resursjämförelse kommunalförbund

Resurs per elev 2020 (tkr)



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Skolverket och egna beräkningar.

För kommunalförbunden är samvariationen mycket god mellan simulerad resurs och resurs enligt Skolverket, med ett R^2 -värde på 0,86. Den genomsnittliga nivån är dock tydligt lägre i simuleringen.

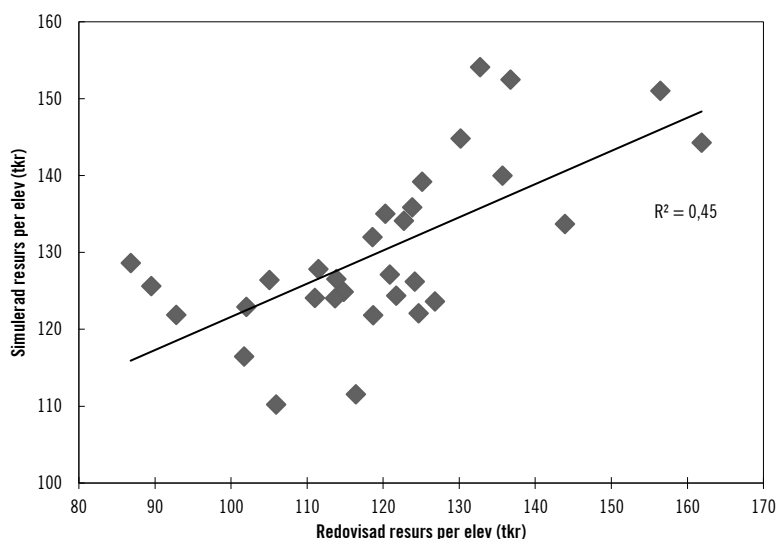
Kostnad per elev för respektive regional huvudman saknas i statistiken så för dem går det inte att göra jämförelser på huvudmannanivå.

Även för enskilda huvudmän leder modellen till stora omfördelningseffekter

För enskilda huvudmän har utredningen fått kostnader och intäkter per lägeskommun från SCB. 31 kommuner ingår i underlaget och motsvarar de kommuner där utlämnandet inte hindras av statistiksekretess. I de 31 kommunerna fanns 86 procent av landets elever i fristående skola 2020, så volymmässigt är täckningen god.

Figur 13.11 Resursjämförelse enskilda huvudmän per lägeskommun

Resurs per elev 2020 (tkr), 31 lägeskommuner



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: SCB, Skolverket och egna beräkningar.

Överensstämmelsen mellan justerad faktisk intäkt (intäkt justerad för elevantalsskillnad) och simulerad resurs plus kvarvarande statsbidrag per elev är högre än för de kommunala huvudmännen. En förklaringsgrad på 0,45 är i nivå med vad som gäller för de större kommunala huvudmännen. Samtidigt blir skillnaden stor i vissa kommuner.

Flera län och kommungrupper får en negativ förändring i resurs per elev i den offentliga skolverksamheten

Ett sätt att beskriva mönster i förändringens effekter är att se hur utredningens modell, om den tilläts styra ända ner på kommunnivå, skulle slå i olika delar av landet. Nedan redovisas skillnaden mellan simulerad ersättning inklusive kvarvarande statsbidrag för den statliga huvudmannen på länsnivå och den justerade faktiska kostnaden för kommunala huvudmän per län. Skillnaden uttrycks i procent av justerad faktisk kostnad.

**Tabell 13.11 Resursjämförelse per län, kommunala huvudmän
(ej kommunalförbund)**

År 2020

Kommuner per län	Differens (%)
Blekinge län	3,6
Dalarnas län	-12,0
Gävleborgs län	7,6
Jämtlands län	-26,4
Jönköpings län	6,8
Kalmar län	-1,9
Kronobergs län	0,0
Norrbottnens län	-8,9
Gotlands län	3,8
Hallands län	1,3
Skåne län	-1,5
Stockholms län	-0,2
Södermanlands län	8,1
Uppsala län	-3,6
Värmlands län	0,9
Västerbottens län	-12,7
Västernorrlands län	-3,3
Västmanlands län	-0,8
Västra Götalands län	1,5
Örebro län	-7,1
Östergötlands län	-5,3
Summa kommuner	-1,1

Anm.: Tabellen speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar baserade på underlag från Skolverket.

Den totala minskningen för det som i dag är kommunala huvudmän är 1,1 procent (se även tabell 13.9). Relativa vinnare, med positiva förändringar jämfört med i dag, är den verksamhet som i dag bedrivs av kommunala huvudmän i Gävleborg, Jönköping och Södermanland som i snitt skulle fått 7–8 procent mer med den nya modellen. Allra mest skulle verksamheterna i Jämtland, Dalarna och Västerbotten förlora, där Jämtland sticker ut med -27 procent jämfört med vad de faktiskt fick.

Inom ett och samma län kan det finnas kommuner av olika slag, och för att i stället undersöka omfördelningseffekterna på typ av kommun har vi också beräknat förändring per kommungrupp enligt SKR:s indelning.

Tabell 13.12 Resursjämförelse per kommungrupp, kommunala huvudmän (ej kommunalförbund)

År 2020

Kommuner per kommungrupp	Differens (%)
Storstäder	-1,0
Pendlingskommun nära storstad	1,5
Större stad	2,8
Pendlingskommun nära större stad	-8,6
Lågpendlingskommun nära större stad	-5,9
Mindre stad/tätort	2,6
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	-6,4
Landsbygdskommun	-12,5
Landsbygdskommun med besöksnäring	-31,4
Summa kommuner	-1,1

Anm.: Tabellen speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar baserade på underlag från Skolverket.

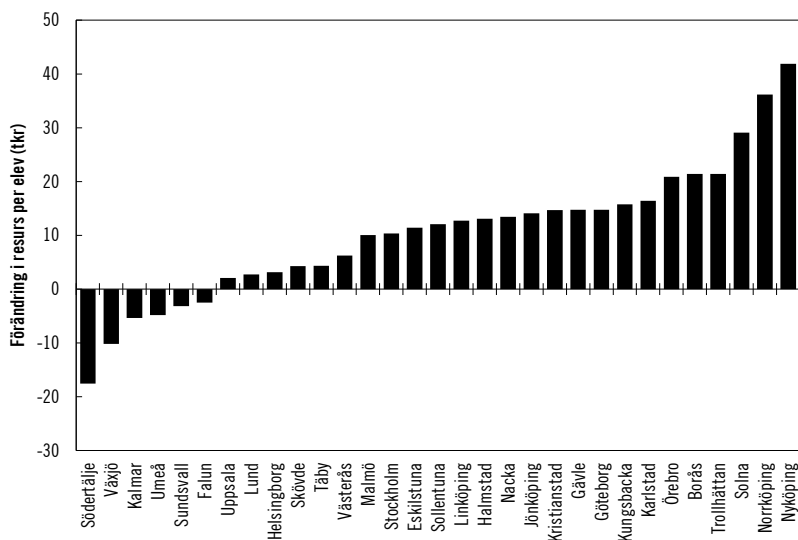
Relativa vinnare är pendlingskommuner nära storstad, större stad och mindre stad/tätort. Mest förlorar verksamheten i landsbygdskommuner och pendlingskommuner nära större stad. För landsbygdskommuner med besöksnäring skulle förändringen bli hela -31 procent jämfört med det faktiska utfallet.

Enskilda huvudmän gynnas i många kommuner

För gymnasieskolan har inte det socioekonomiska index som utredningen använt sig av kunnat levereras för samtliga lägeskommuner av sekretesskäl. Därför är det inte möjligt att redovisa och jämföra utfallet för enskilda huvudmän per län på det sätt som varit möjligt för grundskolan. I figur 13.12 nedan redovisas dock förändringen för enskilda huvudmän per lägeskommun, för de kommuner där vi fått underlag. Jämförelsen avser simulerad resurs inklusive statsbidrag minus justerad intäkt enligt SCB.

Figur 13.12 Förändring för enskilda huvudmän per lägeskommun

Resurs per elev 2020 (tkr), 31 lägeskommuner



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar baserade på underlag från SCB och Skolverket.

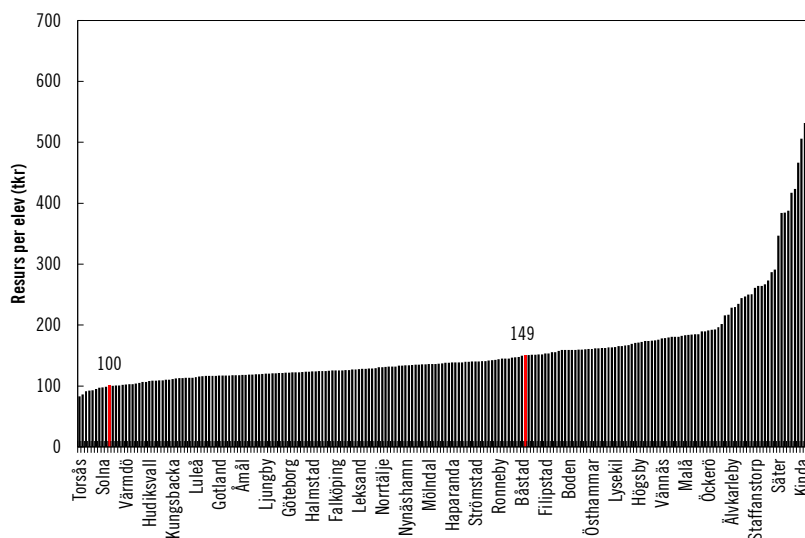
Som framgår av figuren skulle de enskilda huvudmännens intäkter öka betydligt jämfört med i dag i flertalet kommuner.

Modellen leder till minskad spridning i genomsnittlig resurs per elev

För kommunala huvudmän är spridningen större i faktiska kostnader 2020, än den hade blivit om utredningens resursfördelningsmodell hade tillämpats. I första figuren nedan (figur 13.13) har alla kommunala huvudmän rangordnats efter kostnad per elev, där kostnaden har justerats för skillnad i elevantal och för övriga kostnader enligt tidigare beskrivning. Kommuner som ligger nära en kostnad om 100 000 kronor per elev respektive 150 000 kronor per elev har markerats av jämförelseskäl.

Figur 13.13 Redovisad resurs kommunala huvudmän (ej kommunalförbund)

Resurs per elev 2020 (tkr)



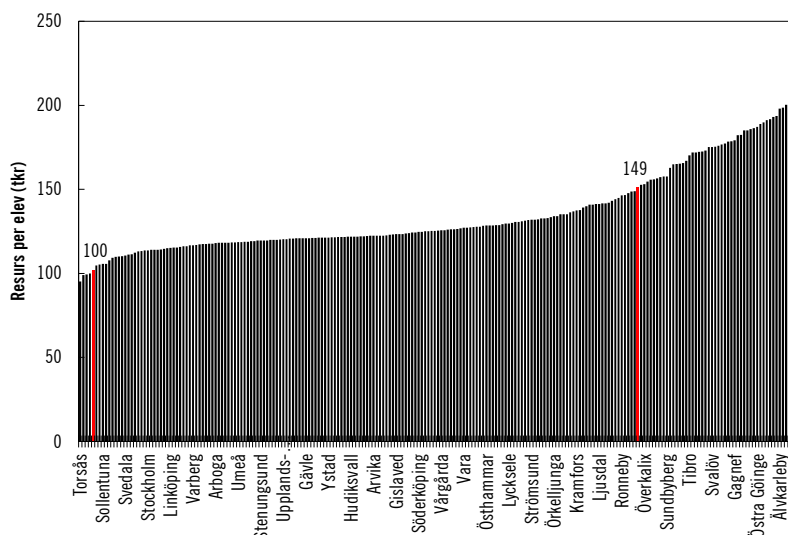
Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar baserade på underlag från SCB och Skolverket.

I figur 13.14 nedan redovisas resultatet av simuleringen, inklusive de statsbidrag som vi anser bör finnas kvar men exklusive den ersättning för små skolor som modellen genererar för vissa kommuner i glesbygd. Även här har kommuner med resurser nära 100 000 kronor per elev respektive 150 000 kronor per elev markerats.

Figur 13.14 Simulerad resurs kommunala huvudmän (ej kommunalförbund)

Resurs per elev 2020 (tkr)



Anm.: Figuren speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

Källa: Egna beräkningar.

Det är uppenbart att färre kommuner ligger under 100 000 kronor eller över 150 000 kronor per elev i simuleringen, än i det faktiska utfallet. Spridningen kan alltså väntas minska, vilket också är ett av syftena med modellen: att skolverksamheter med liknande förutsättningar ska tilldelas ungefär lika mycket resurser.

Modellen innebär att elevers behov får större betydelse för resurserna

Ett av målen för den nationella resursfördelningsmodellen är att skillnader i ersättning mellan olika huvudmän och skolenheter i större utsträckning än i dag ska motiveras av skillnader i förutsättningar för verksamheten. För de kommunala huvudmännen har en regressionsmodell skattats där resurser i gymnasieverksamheten ställs mot olika kostnadsdrivande faktorer.

I riksprislistan har olika program olika hög programpeng. Det är därför rimligt att tänka sig att kommunala gymnasieverksamheter med många elever på program med hög programpeng också har högre kostnader. De 24 prisappar som har använts för simuleringen har

rangordnats och delats in i 4 grupper med 6 program i varje, indelade efter programpengens storlek. För varje huvudman har andel elever i program med låg, medellåg, medelhög respektive hög programpeng beräknats. I analysen har andelen elever på program med låg programpeng uteslutits, så att koefficienterna för de övriga tre andelarna visar resurseffekten relativt lågkostnadsprogram.

Utredningens socioekonomiska index har inkluderats för att fånga elevernas behov av stöd – givet det program de går på. Andelen elever med utländsk bakgrund är inkluderad för att skatta andelen elever med rätt till modersmålsundervisning eller svenska som andraspråk. Löneindex fångar det faktum att lönerna är högre i vissa regioner än i andra. Kostnadsutjämningsindex för gleshet avser att fånga skillnader i kostnader som kan relateras till förutsättningarna att bedriva gymnasieverksamhet i delar av landet där avstånden är stora.

Skolverksamhet präglas av skalfördelar, det vill säga att större enheter som regel är mer kostnadseffektiva än mindre. Logaritmen av antalet elever i huvudmannens skolor har inkluderats för att fånga sådana effekter. Slutligen har också den indikator för finansieringsförmåga som utvecklades av Likvärdighetsutredningen uppdaterats till 2020. Den har inkluderats för att undersöka om det samband med resurserna som Likvärdighetsutredningen fann för grundskolan också gäller i gymnasieskolan. Indikatorn är densamma som också användes för motsvarande analys i avsnitt 13.1.3.

Resultaten från analysen av dels faktisk resurs för kommunala huvudmän, dels den resurs motsvarande verksamhet skulle fått med vår resursfördelningsmodell, redovisas i tabell 13.13.

Tabell 13.13 Resultat från regressionsanalys

Avser offentlig gymnasieskola på kommunnivå under 2020

	Beroende variabel: Redovisad resurs per elev		Beroende variabel: Simulerad resurs per elev	
	Koefficient	Bidrag till R ²	Koefficient	Bidrag till R ²
Medellåg programpeng	25 652	0,00	20 713***	0,02
Medelhög programpeng	180 473***	0,18	42 664***	0,15
Hög programpeng	57 822	0,02	89 113***	0,78
Socioekonomiskt index	-86 275	0,00	30 297***	0,01
Elever med utländsk bakgrund	-86 760***	0,09	7 234***	0,01
Löneindex	2 221	0,01	547***	0,01
Glesbygdsindex	-135 848	0,01	-22 554*	0,00
Logaritmen av antal elever	-31 845***	0,28	-781*	0,00
Finansieringsförmåga	-105	0,0	9	0,00
Antal observationer	221		221	
R²	0,60		0,98	

Anm.: Bidrag till R² har skattats genom semipartiell korrelationsanalys.

Både redovisad och simulerad resurs per elev speglar belopp efter justeringar för ökad jämförbarhet.

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05.

Källa: Egna beräkningar.

En första slutsats är att endast tre av de inkluderade variablerna som borde eller kan misstänkas påverka resurserna har signifikanta koefficientskattningar vid analysen av den faktiska resursen. Andelen elever i program med medelhög programpeng har ett positivt samband, det vill säga resurserna är högre i de kommuner som har en hög andel elever i sådana program. Den andra variabeln som samvarierar med resurserna är andelen elever med utländsk bakgrund, som har ett *negativt* samband med resurserna. Det betyder att ju högre andel elever i en kommuns skolor som har utländsk bakgrund, desto mindre resurser per elev har gymnasieverksamheten – allt annat lika. Resultatet tycks anmärkningsvärt, men kan eventuellt förklaras av samvariation mellan de oberoende variablerna i modellen. Slutligen har kommuner med fler elever signifikant lägre kostnader än andra kommuner.

Andelen av variationen i resurs per elev som kan "förklaras" av variation i de förklarande variablerna är 0,60 (R²). I den andra kolumnen i tabellen ovan redovisas respektive variabels bidrag till R²-värdet. I sär-

klass störst betydelse har huvudmannens storlek, som står för ungefär hälften av modellens förklaringsgrad (0,28 av 0,60). De tre variablerna för programsammansättning förklarar ytterligare en stor del med ett sammanlagt bidrag till R^2 på 0,20. Andel elever med utländsk bakgrund ger ett tillskott till R^2 på 0,09, och alla övriga alltså sammanlagt ungefär 0,03.

I analysen av det simulerade utfallet är koefficientskattningarna för alla variabler som ingår i resursfördelningsmodellen statistiskt signifikanta. Alla koefficienterna utom den för glesbygdsindex har rätt tecken och samvarierar alltså med resurserna på önskvärt sätt. Den del av simuleringen som är inkluderad i analysen är exklusive kompensation för små skolor i glesbygd, vilket kan förklara att koefficienten inte har väntat tecken. Koefficientskattningarna för de tre variabler som fångar fördelningen mellan program med olika programpeng är signifikanta, och står för nästan hela modellens förklaringsgrad. Deras gemensamma bidrag till R^2 är 0,95 av modellens värde på 0,98. Även större behov i elevgruppen eller högre kostnadsläge i regionen samvarierar med högre kostnader. Att fördelningen av elever på program med olika programpeng står för så stor del av variationen i resurser beror på att programpengen – modellens grundläggning – står för 90 procent av de totala resurserna i modellen.

Modellen skulle medföra betydande förändringar i resursfördelningen

Resultaten från simuleringen för gymnasieskolan under 2020 pekar mot att betydande förändringar skulle uppstå som en konsekvens av utredningens resursfördelningsmodell för gymnasieskolan. Särskilt påtagligt är detta i relation till de enskilda huvudmännen, som skulle få betydligt högre intäkter med vår modell. Men effekterna är också påtagliga för den offentliga skolverksamhet som i dag bedrivs av kommunalförbund och regioner samt av landsbygdskommuner, som skulle få mindre resurser med utredningens modell. I det sammanhanget bör det dock sägas att den statliga huvudmannen, vid ett eventuellt förstatligande, bör ha möjlighet att omfördela resurser inom ramen för sin totala tilldelning och därmed kan mildra effekterna på kommun- och verksamhetsnivå av modellens genomslag. Men resultaten är alltså jämt slående och understryker behovet av ett kontrollerat införande om regeringen beslutar att gå vidare med ett fullgånget förstatligande.

I övrigt är det tydligt att vår modell har en betydande potential i att skapa en tydligare systematik i fråga om hur och på vilka grunder resurserna fördelas i gymnasieskolan. Detta borde vara av stort värde. Modellen leder också till en minskad spridning totalt sett, vilket är ett förväntat resultat när ett stort antal resursfördelningsmodeller byts ut mot en.

Den nationella resursfördelningsmodellen för gymnasieskolan bör utredas vidare

I likhet med modellen för grundskolan och förskoleklassen behöver den nationella resursfördelningsmodellen för gymnasieskolan utredas vidare innan en eventuell implementering. Det tydligaste exemplet på det behovet är att modellen kräver författningsändringar, vilket vi inte har haft i uppdrag att föreslå. Men det kan också finnas andra delar som behöver ses över mer noggrant, exempelvis frågan om individtilläggs storlek. Vår bedömning är därmed att den nationella resursfördelningsmodellen för gymnasieskolan bör utredas vidare.

13.1.5 Den statliga huvudmannen bör ansvara för att ta fram egna resursfördelningsmodeller för komvux

Utredningens bedömning: Vid ett fullgånget förstatligande bör den statliga huvudmannen ansvara för att ta fram egna resursfördelningsmodeller för de olika skolformsdelarna inom kommunal vuxenutbildning. De principer som utredningen har ställt upp i avsnitt 13.1.2 bör vara vägledande för den statliga huvudmannens arbete med att fördela resurser.

Komvux skiljer sig från de övriga skolformerna

Som utredningen beskriver i andra delar av betänkandet (se till exempel avsnitt 4.1.3) är en grundläggande skillnad mellan komvux och de andra skolformerna att det endast finns offentliga huvudmän inom komvux. Denna skillnad innebär vid ett fullgånget förstatligande att det endast kommer att finnas en enda huvudman för komvux – nämligen den statliga.

Eftersom vi har kommit till slutsatsen att den systemansvariga myndigheten inte bör styra resursfördelningen längre än till huvudmannanivån (se avsnitt 13.1.2) innebär det för komvux del att vi gör bedömningen att det bör vara upp till den statliga huvudmannen att konstruera sina egna resursfördelningsmodeller för de olika skolformsdelarna. Detta förhållande skiljer sig jämfört med grund- och gymnasieskolan, där det vid ett fullgånget förstatligande kommer att finnas dels den statliga huvudmannen, dels ett stort antal enskilda huvudmän.

Den statliga huvudmannen bör dock inte ha obegränsad frihet att utveckla och tillämpa egna resursfördelningsmodeller inom komvux. Liksom i dag bör även den statliga huvudmannen vara skyldig att fördela resurser efter elevernas olika förutsättningar och behov. Vi anser vidare att de principer för en nationell fördelning av resurser till skolan som vi har ställt upp i avsnitt 13.1.2 bör vara vägledande för den statliga huvudmannens resursfördelning inom komvux.

Det är troligt att en nationell resursfördelning inom komvux kan leda till stora förändringar på kommunnivå

Som utredningen beskriver i kapitel 6 finns det i dagens system stora skillnader när det kommer till kommunernas befintliga finansiering av komvux. Vår bild är att dessa skillnader åtminstone delvis speglar att olika kommuner har olika ambitionsnivå för verksamheten. Inte minst blir det tydligt när man studerar kostnaderna för komvux i relation till den potentiella målgruppen för verksamheten (se avsnitt 6.4.4). Här kan kostnadsskillnaderna mellan kommuner med likartade underliggande behov vara betydande.

Mot denna bakgrund är det sannolikt att den statliga huvudmannen vid ett fullgånget förstatligande kommer att fördela resurserna på lokal och regional nivå annorlunda än vad kommunerna gör i dag. Detta kan i sin tur leda till omfördelningseffekter som kan vara svåra för verksamheterna att hantera i ett kort perspektiv.

För att ge en översiktlig bild av hur en nationell resursfördelningsmodell hade kunnat påverka komvux på kommunnivå har vi utgått från 2020 års standardkostnader för komvux på grundläggande och gymnasial nivå samt för komvux i svenska för invandrare (sfi). Standardkostnaderna har hämtats från kostnadsutjämningsystemet och speglar vilken nettokostnad som systemet förutsäger att verksamheten borde ha efter att hänsyn har tagits till strukturella skillnader

mellan olika kommuner, givet att verksamheten bedrivs med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet. I det här fallet korrigerar kostnadsutjämnningen för att det finns olika stort behov av komvux i olika kommuner, bland annat utifrån målgruppens storlek och förvärvsfrekvensen i respektive kommun. Vi har sedan jämfört standardkostnaderna med kommunernas faktiska nettokostnader för dessa verksamheter under samma år, det vill säga kommunernas kostnader med avdrag för bland annat riktade statsbidrag och användaravgifter. I den mån det finns stora skillnader mellan kommuners standardkostnader och deras nettokostnader kan det indikera att tillämpningen av en nationell resursfördelningsmodell skulle kunna medföra stora resursförändringar för verksamheten lokalt. Här bör det dock sägas att standardkostnaden per kommun till skillnad från den faktiska nettokostnaden inte påverkas av att statsbidragen kan variera stort mellan kommuner. Resultaten bör alltså tolkas med försiktighet.

I tabell 13.14 redovisar vi hur nettokostnaderna hade förändrats på kommunnivå om den statliga huvudmannen skulle använda sig av kostnadsutjämnningens principer för fördelning till komvux på grundläggande och gymnasial nivå samt till komvux i sfi. I sammanhanget bör det understrykas att vi *inte* anser att komvux ska finansieras med en ekonomisk tilldelning per kommun vid ett fullgånget förstatligande. Analysen nedan syftar bara till att visa att de lokala effekterna kan bli stora för komvux med tanke på att avvikelserna från de förväntade kostnaderna är större än i grund- och gymnasieskolan. I kapitel 15 för vi utförliga resonemang om att komvux vid ett fullgånget förstatligande snarare bör planeras och dimensioneras i en regional kontext.

Tabell 13.14 Hypotetisk förändring av resurser för komvux vid tillämpning av kostnadsutjämnings principer för fördelning

Avser skillnaden mellan kommunernas standardkostnader respektive redovisade nettokostnader under 2020

	Komvux på grundläggande och gymnasial nivå	Komvux i sfi
Andel kommuner med positiv förändring	50 %	37 %
Genomsnittlig positiv förändring (median)	44 %	46 %
Andel kommuner med negativ förändring	50 %	63 %
Genomsnittlig negativ förändring (median)	22 %	38 %

Anm.: Kommuner utan redovisade kostnader har plockats bort från sammanställningen.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Som framgår av tabell 13.14 är förändringarna betydande. När det gäller komvux på grundläggande och gymnasial nivå skulle verksamheten få mer resurser i hälften av Sveriges kommuner och mindre i den andra hälften. I de kommuner där förändringen skulle vara positiv är medianeffekten cirka 44 procent av de befintliga nettokostnaderna. I de kommuner där förändringen skulle vara negativ är medianeffekten cirka 22 procent av de befintliga nettokostnaderna för verksamheten.

När det gäller komvux i sfi är de hypotetiska förändringarna än större. Komvux i sfi skulle få mer resurser i 37 procent av kommunerna och mindre resurser i 63 procent av kommunerna om kostnadsutjämnings principer för fördelning tillämpades rakt av. I de kommuner där förändringen skulle vara positiv är medianeffekten 46 procent av de befintliga nettokostnaderna. I de kommuner där förändringen skulle vara negativ är medianeffekten i snitt 38 procent av de befintliga nettokostnaderna.

Det bör påpekas att de redovisade effekterna ovan är medianeffekter. Det innebär att det i vissa kommuner uppstår ännu större effekter vad gäller komvux. Även om detta är ett hypotetiskt exempel är vår bild att omfördelningen jämfört med dagens situation kan bli betydande om staten skulle ta över finansieringen av komvux vid ett fullgånget förstatligande.

För att undersöka om det finns något mönster i fråga om i vilka kommuner som komvux kan komma att få mer eller mindre resurser vid tillämpningen av en nationell modell har vi även gjort en kommungruppsanalys utifrån det hypotetiska scenariot ovan. Resultaten redovisas i tabell 13.15 nedan.

Tabell 13.15 Hypotetisk förändring av resurser för komvux per kommungrupp vid tillämpning av kostnadsutjämnings principer för fördelning

Avser skillnaden mellan kommunernas standardkostnader respektive redovisade nettokostnader per kommungrupp under 2020

	Komvux på grundläggande och gymnasial nivå	Komvux i sfi
Storstäder	10 %	13 %
Pendlingskommun nära storstad	10 %	32 %
Större stad	-5 %	12 %
Pendlingskommun nära större stad	7 %	-25 %
Lågpendlingskommun nära större stad	-8 %	-34 %
Mindre stad/tätort	-4 %	-32 %
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	-12 %	-33 %
Landsbygdskommun	-21 %	-35 %
Landsbygdskommun med besöksnäring	9 %	-31 %

Anm.: Kommuner utan redovisade kostnader har plockats bort från sammanställningen. Förändringen har beräknats utifrån viktade medelvärden efter befolkningsstorlek.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

I båda fallen förefaller det finnas en viss bias mot att komvux i större kommuner skulle få mer resurser i scenariot, medan komvux i mindre kommuner skulle få mindre resurser. Denna bias är dock starkare när det kommer till komvux i sfi. Generellt är effekterna som synes stora på kommungruppsnivå.

Denna spänning mellan stad och land kräver enligt vår uppfattning noggranna överväganden från den statliga huvudmannen vid ett fullgånget förstatligande. De potentiellt stora effekterna på kommunnivå som vi har illustrerat ovan understryker också behovet av ett kontrollerat införande av en ny resursfördelningsmodell för komvux. I kapitel 19 beskriver vi frågor om ett eventuellt införande av ett fullgånget förstatligande närmare.

13.1.6 Nationella resursfördelningsmodeller för grundskola respektive gymnasieskola bör utredas vidare

Utredningens bedömning: Vid ett fullgånget förstatligande bör nationella resursfördelningsmodeller för grundskola respektive gymnasieskola utredas vidare. Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att bland annat se över

- i vilken grad de nationella resursfördelningsmodellerna för grundskola och gymnasieskola kan vara tillämpliga även för grundskola och gymnasieskola
- vilka justeringar som bör göras i modellerna för att de ska vara tillämpliga för grundskolan och gymnasieskolan
- om det finns skäl att tillämpa en mer differentierad grundersättning per elev, till exempel genom indelning i olika behovsgrupper, för att mer träffsäkert fånga att behovet av stödsatser kan se olika ut mellan olika elevgrupper
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Grundskolan och gymnasieskolan är små men kostnadsintensiva verksamheter

Under 2020 kostade grundskolan 6,2 miljarder kronor. Gymnasieskolan kostade samma år 3,1 miljarder kronor. Dessa belopp är väsentligt mindre än kostnaderna för grundskola och gymnasieskola. Men sett till kostnaden per elev skiljer sarskoleformerna ut sig med höga kostnader.

Under 2020 uppgick kostnaden per elev i grundskolan till 547 000 kronor. Det kan jämföras med kostnaden per elev i grundskolan som samma år uppgick till 120 000 kronor. I gymnasieskolan var kostnaden per elev 488 000 kronor per elev. Även det är markant mer än den motsvarande kostnaden i gymnasieskolan på 127 000 kronor.

Anledningen till att grundskolan och gymnasieskolan har höga kostnader per elev är att dessa skolformer ofta kräver kostsamma anpassningar för att eleverna ska kunna nå upp till målen, till exempel avseende lokaler, material och personal. Även om sarskoleverksamheterna är volymmässigt små är de alltså kostnadsintensiva.

Grundsärskolan och gymnasiesärskolan kan behöva andra resursfördelningsmodeller än grundskolan och gymnasieskolan vid ett fullgånget förstatligande

Utredningen ser fördelar med att så långt som möjligt tillämpa samma principer för fördelning av resurser i grundsärskolan och gymnasiesärskolan som i grundskolan och gymnasieskolan. Enligt vår uppfattning är det mer som förenar skolverksamheterna än som skiljer dem åt när det kommer till hur resurser bör fördelas till verksamheterna.

Grunddragen i de resursfördelningsmodeller som har beskrivits för grundskolan och gymnasieskolan bör därmed i stora delar kunna vara giltiga även för grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Konstruktionen med grundersättning, strukturtillägg, ansvarstillägg och individtillägg har, enligt vår uppfattning, goda förutsättningar att fungera även i grundsärskolan och i gymnasiesärskolan vid ett fullgånget förstatligande. Detta är naturligtvis inte samma sak som att ersättningsnivåerna kan vara desamma. Som vi har visat ovan har särskoleformerna en helt annan kostnadsbild per elev.

Med det sagt kan det finnas vissa särdrag för grundsärskolan och gymnasiesärskolan som motiverar avsteg från hur modellerna är konstruerade i de motsvarande skolformerna. Vi vill i det här sammanhanget peka på två viktiga aspekter. För det första är elever i målgruppen för särskoleformerna en mycket heterogen grupp. I gruppen kan ingå elever med alltifrån lindrig utvecklingsstörning, utan ytterligare funktionsnedsättningar, till elever med grav utvecklingsstörning i kombination med flera allvarliga funktionsnedsättningar.³⁷ Det här får naturligtvis stor betydelse för utbildningskostnaderna för olika elever. Enligt vår uppfattning talar detta för att grundersättningen inom särskoleformerna bör differentieras utifrån olika behovsnivåer.

En differentierad ersättning används i flera kommuner i dag. I till exempel Stockholms kommun består grundbeloppet i grundsärskolan av dels en åldersrelaterad komponent som är lika för alla elever beroende på stadium, dels en behovsrelaterad komponent utifrån vilken behovsgrupp eleven tillhör. I samband med mottagande i grundsärskolan blir eleven placerad i en av totalt fyra behovsgrupper och beroende på vilken behovsgrupp eleven tillhör varierar sedan grundbeloppet mellan 216 000 kronor och 574 000 kronor per elev.³⁸ Därutöver

³⁷ Den 2 juli 2023 ersätts uttrycket utvecklingsstörning av intellektuell funktionsnedsättning.

³⁸ Stockholms stad (2021): *Verksamhetsplan för utbildningsförvaltningen 2022*. Bilaga 5.9.

kan eleverna få tilläggsbelopp för extraordinära stödbehov. Vi menar att en liknande lösning skulle kunna övervägas på den nationella nivån.

Den andra aspekten som vi vill lyfta är att inslaget av socioekonomisk kompensation, som är ett framträdande kännetecken i modellerna för grundskolan och gymnasieskolan, förefaller vara mindre motiverad i särskoleformerna. Som vi har varit inne på är det snarare elevernas grad av intellektuella, psykiska och fysiska funktionsnedsättningar som, enligt vår uppfattning, driver skillnader i stödbehov mellan olika elever i grundsärskolan och gymnasiesärskolan – inte elevernas socioekonomiska bakgrund. Det kan därför övervägas om det är nödvändigt att ha en lika stor socioekonomisk komponent i struktureringsättningen – om ens någon – i grundsärskolan och gymnasiesärskolan som i grundskolan och gymnasieskolan.

Nationella resursfördelningsmodeller för grundsärskolan respektive gymnasiesärskolan bör utredas vidare

Frågan om grundsärskolans och gymnasiesärskolans finansiering vid ett fullgånget förstatligande är komplex och utredningen gör bedömningen att den bör utredas vidare. Som vi har varit inne på är det tänkbart – till och med troligt – att det finns verksamhetsmässiga skillnader i särskoleformerna som motiverar avsteg från hur resursfördelningsmodellerna för grundskolan och gymnasieskolan är konstruerade. Om regeringen väljer att gå vidare med alternativet som innebär ett fullgånget förstatligande bör en utredning tillsättas med uppdrag att bland annat se över

- i vilken grad de nationella resursfördelningsmodellerna för grundskola och gymnasieskola kan vara tillämpliga även för grundsärskola och gymnasiesärskola
- vilka justeringar som bör göras i modellerna för att de ska vara tillämpliga för grundsärskolan och gymnasiesärskolan
- om det finns skäl att tillämpa en mer differentierad grundersättning per elev, till exempel genom indelning i olika behovsgrupper, för att mer träffsäkert fånga att behovet av stödinsatser kan se olika ut mellan olika elevgrupper
- lämna nödvändiga författningsförslag.

13.1.7 En nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet bör utredas vidare

Utredningens bedömning: Vid ett fullgånget förstatligande bör en nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet utredas vidare. Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att bland annat

- ta fram en nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet med utgångspunkt i de principer för en nationell resursfördelning som utredningen beskriver i avsnitt 13.1.2
- särskilt analysera hur ersättningen till olika huvudmän inom fritidshem kan bli mer differentierad utifrån elevernas socio-ekonomiska förutsättningar
- analysera i vilken utsträckning resurserna till fritidshemmet kommer fritidshemsverksamheten till del i de fall huvudmän bedriver både fritidshem och grundskola, samt överväga behovet av regleringar med anledning av det
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Fritidshemmet kompletterar grundskolan och förskoleklassen

Fritidshemmet kompletterar grundskolan och förskoleklassen och syftar till att stimulera elevernas utveckling och lärande samt erbjuda dem en meningsfull fritid och rekreation. Fritidshemmet är den tredje mest kostsamma verksamheten bland dem som ingår i utredningens uppdrag. Under 2020 var den totala kostnaden för fritidshemmet cirka 19,9 miljarder kronor. Till del finansierades dessa kostnader genom föräldraavgifter. Under 2020 uppgick föräldraavgifterna till totalt 3,3 miljarder kronor.

Även om verksamhetens totalkostnad är relativt hög är kostnaden per elev låg i fritidshemmet jämfört med kostnaden för motsvarande skolverksamhet. Under 2020 var kostnaden 41 100 kronor per elev. Men variationerna mellan olika kommuner är stora. Mellan den 90:e och den 10:e percentilen skiljde det över 50 procent i resurs per elev.³⁹ Över lag leder dock svårigheten att separera kostnaderna för förskole-

³⁹ Skolverket: Fritidshem – Kostnader – Riksnivå, Tabell 2A: Kostnader 2020.

klass och grundskola från kostnaderna för fritidshem till osäkerhet i statistiken.

Liksom för övriga skolväsendet har kommunerna skyldighet att fördela resurser till fritidshemmet efter elevernas olika förutsättningar och behov.⁴⁰ Detta är dock något som sker i väldigt varierande utsträckning, enligt Utredningen om fritidshem och pedagogisk omsorg.⁴¹ Enligt en undersökning från Skolverket, som visserligen är från 2009, var det vanligt att kommuner tillämpade en i stort sett enbart volymbaserad ersättning till fritidshemmet, vilket innebär att resurserna fördelas med ett och samma belopp per elev. Hela 90 procent av kommunerna saknade i undersökningen en resursfördelning till fritidshem på socioekonomiska grunder.⁴²

Det kan finnas skäl att tillämpa en annan resursfördelning för fritidshemmet jämfört med grundskola och förskoleklass

I likhet med hur utredningen resonerar om grundsärskolan ser vi en poäng i att så långt som möjligt tillämpa samma principer för fördelning av resurser till fritidshemmet som för grundskolan. Det är rimligt att även fritidshemmet har en resursfördelning som speglar olika behov, kostnadsläge och ansvar i verksamheten. Vidare är det tänkbart att en resursfördelning baserad på dessa principer skulle innebära en stor förbättring för fritidshemmet, kanske till och med mer än för grundskolan, eftersom ersättningen till fritidshemmet i dag framför allt verkar vara volymbaserad.

Vår uppfattning är att fritidshemmet har en viktig roll i skolsystemet och kan fylla en betydelsefull kompensatorisk funktion för elever från skilda hemförhållanden. Tillgången till stimulerande och meningsfulla fritidsaktiviteter varierar mellan olika elever beroende på socioekonomi. För elever från mindre resursstarka hemförhållanden kan fritidshemmet därmed spela en särskilt viktig roll för att utjämna dessa skillnader. Av det skälet anser vi att det är angeläget att en resursfördelning kommer till stånd för fritidshemmet som i högre utsträckning än i dag tar hänsyn till verksamhetens strukturella förutsättningar. I det sammanhanget är den inriktning för en ny resursfördelnings-

⁴⁰ 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800).

⁴¹ SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

⁴² Skolverket (2009): *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*

modell som vi anser bör införas för grundskolan vid ett fullgånget förstatligande ett intressant alternativ.

Samtidigt kan det finnas verksamhetsmässiga skillnader mellan fritidshemmet och grundskolan som motiverar större avsteg från hur modellen är konstruerad för grundskolan. Till exempel är det inte troligt att det behövs ersättning som relaterar till behov av modersmålsundervisning eftersom det inte är ett lagkrav på samma sätt som i grundskolan. Det är också osäkert om det finns empirisk grund för att införa ett ansvarstillägg för den statliga huvudmannen för fritidshemmet vid ett fullgånget förstatligande utifrån ansvaret att alltid kunna upprätthålla en platsgaranti för alla elever, så som i grundskolan.

En speciell förutsättning som gäller fritidshemmet är att verksamheten nästan alltid är samlokaliserad med en grundskola. Under sådana förutsättningar är det rektorn på varje skolenhet som, utifrån sin totala ekonomiska tilldelning, ansvarar för att fördela resurser till både grundskola och fritidshem. Det har uppmärksammats att fritidshemmet kan ha svårt att hävda sig i en resursdiskussion mellan de olika verksamheterna, med följderna att fritidshemmet i praktiken får mindre resurser än vad som är avsett för verksamheten.⁴³ Även detta kan behöva analyseras i relation till en nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet.

En nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet bör utredas vidare

Frågan om fritidshemmets finansiering vid ett fullgånget förstatligande bör, enligt utredningens bedömning, utredas vidare. Fritidshemmet har speciella förutsättningar som, utöver skilda ersättningsnivåer, kan motivera avsteg från hur resursfördelningsmodellen för grundskolan är konstruerad rent principiellt.

För fritidshemmet är också nivån på den totala tilldelningen till verksamheten en relevant fråga som bör analyseras. Om det är så att resurser avsedda för fritidshemmet i praktiken används för att finansiera grundskolan innebär det sämre förutsättningar för fritidshemmet att leva upp till styrdokumentens intentioner.

⁴³ SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*.

Om regeringen väljer att gå vidare med alternativet som innebär ett fullgånget förstatligande bör en utredning tillsättas med uppdrag att bland annat

- ta fram en nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet med utgångspunkt i de principer för en nationell resursfördelning som utredningen beskriver i avsnitt 13.1.2
- särskilt analysera hur ersättningen till olika huvudmän inom fritidshem kan bli mer differentierad utifrån elevernas socioekonomiska förutsättningar
- analysera i vilken utsträckning resurserna till fritidshemmet kommer fritidshemsverksamheten till del i de fall huvudmän bedriver både fritidshem och grundskola, samt överväga behovet av regleringar med anledning av det
- lämna nödvändiga författningsförslag.

13.1.8 Finansieringen av specialskolan och sameskolan bör utredas vidare i relation till en statlig finansiering för de övriga skolformerna

Utredningens bedömning: Finansieringen av specialskolan och sameskolan bör utredas vidare i relation till en statlig finansiering för de övriga skolformerna. En utgångspunkt bör vara att harmonisera specialskolans och sameskolans finansiering med de övriga statliga skolformernas. Det bör också övervägas om det finns skäl att inordna resursfördelningen till specialskolan och sameskolan i till exempel en framtida nationell modell för resursfördelning till grundskola.

Specialskolan och sameskolan är statliga skolformer med kommunal delfinansiering

Specialskolan och sameskolan är redan i dag statliga skolformer. I jämförelse med de övriga skolformerna är dock specialskolan och sameskolan mycket små. Under 2020 uppgick den totala kostnaden för

specialskolan till cirka 600 miljoner kronor. Motsvarande belopp för sameskolan var cirka 40 miljoner kronor.

Uttryckt i kronor per elev var dock kostnaderna höga. Den allra högsta kostnaden per elev återfinns i specialskolan. Under 2020 uppgick den till nästan 900 000 kronor per elev. Men även sameskolan har ett högt kostnadsläge med cirka 240 000 kronor per elev under samma år. Det är omkring dubbelt så mycket som kostnaden per elev i grundskolan.

Specialskolan och sameskolan finansieras till del genom kommunala avgifter som regeringen beslutar årligen. Under 2020 utgjorde övriga intäkter, där bland annat kommunala avgifter ingår, 55 respektive 40 procent i specialskolan och sameskolan.

Finansiering och resursfördelning i specialskola och sameskola sätts i ett annat sammanhang vid ett fullgånget förstatligande

Om staten tar över det ekonomiska ansvaret för all skolverksamhet som omfattas av utredningens direktiv är det vår uppfattning att staten bör kompensera sig för detta på ett enhetligt sätt över alla skolformer. Det är enligt utredningen inte önskvärt att finansieringen av statens åtagande för grundskolan sker på ett sätt, för gymnasieskolan på ett annat sätt och för specialskolan och sameskolan på ett tredje sätt.

I avsnitt 13.1.10 gör vi bedömningen att en skatteväxling är nödvändig om staten ska ta över finansieringen av skolan. Utifrån resonemanget ovan får det även konsekvenser för hur finansieringen av specialskolan och sameskolan bör se ut i framtiden. Vid ett fullgånget förstatligande där kommunerna inte längre har kvar ansvaret för skolan är det enligt utredningen principiellt tveksamt att ha en finansiering av skolverksamheten som baseras på kommunala avgifter. Därmed bör även den kommunala delfinansieringen av specialskola och sameskola tas bort.

Om regeringen skulle vilja gå vidare med det alternativ som innebär ett fullgånget förstatligande kommer det även att påverka resursfördelningen i de nuvarande statliga skolformerna. Till exempel framstår det inte som självklart för oss att sameskolan behöver ha en egen resursfördelning om en nationell modell för resursfördelning tas fram för grundskolan. I stället skulle de merkostnader som följer av sameskolans syfte och särart kunna ersättas med ett schablontillägg i den befintliga

resursfördelningsmodellen för grundskolan. På motsvarande sätt är det möjligt att överväga förändringar i resursfördelningen till specialskolan.

Finansieringen av specialskola och sameskola bör utredas vidare

Utifrån de argument som utredningen anger ovan bedömer vi att finansieringen av specialskola och sameskola bör utredas vidare vid ett fullgånget förstatligande. En utgångspunkt bör vara att harmonisera specialskolans och sameskolans finansiering med de övriga statliga skolformernas. Det bör också övervägas om det finns skäl att inordna resursfördelningen till specialskolan och sameskolan i till exempel en framtida nationell modell för resursfördelning till grundskolan.

13.1.9 Systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör ses över i särskild ordning

Utredningens bedömning: Vid ett fullgånget förstatligande bör systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd ses över i särskild ordning. Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att bland annat

- se över bestämmelserna för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd i relation till statliga och fristående resursskolor
- föreslå hur statistikinsamlingen och möjligheten till utvärdering av systemet med tilläggsbelopp kan förbättras
- se över vilka möjligheter som ska finnas för statliga och enskilda huvudmän att överklaga beslut om tilläggsbelopp
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det bör finnas möjlighet till individuella ersättningar även i en nationell modell för fördelning av resurser

Som framgår av ovanstående avsnitt bör det, enligt utredningens uppfattning, även i en nationell modell för fördelning av resurser till skolan finnas möjlighet till individuella ersättningar utifrån att vissa

elever har så omfattande behov av särskilt stöd att det inte kan täckas av det totala belopp som grundersättningen, strukturtillägget och ansvarstillägget summerar till. Detta motsvaras av dagens bestämmelser om tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Men i våra modeller är en väsentlig skillnad jämfört med i dag att även den statliga huvudmannen bör kunna ansöka om och beviljas sådana tilläggsbelopp.

Det finns problem i systemet med tilläggsbelopp för elever som har omfattande behov av särskilt stöd

I avsnitt 6.5.7 redogör utredningen för de problem som finns i tillämpningen av systemet med tilläggsbelopp för elever som har omfattande behov av särskilt stöd. Det rör exempelvis bristen på nationell statistik som försvårar en utvärdering av systemet. Det är också tydligt att tillämpningen av regelverket varierar mellan kommunerna och att det ofta leder till invecklade juridiska processer som tar tid och uppmärksamhet från skolans kärnuppdrag.

Samtidigt finns ett antal problem som inte har med tillämpningen av regelverket att göra, utan snarare med regelverket i sig. Det handlar bland annat om hur kopplingen mellan tilläggsbelopp och resursskolor ska se ut i framtiden. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har påpekat att den ordinarie resursfördelningen inom skolan, med ett grundbelopp som ska täcka särskilt stöd upp till en viss nivå, och ett tilläggsbelopp som ska täcka extraordinära stödåtgärder, inte fungerar för resursskolor. Skolor utan begränsat mottagande till elever i behov av särskilt stöd kan i regel omfördela inom ramen för grundbeloppet mellan elever som har och inte har behov av särskilt stöd. Men i och med att resursskolor bara tar emot elever i behov av särskilt stöd, finns inte den möjligheten. Resursskolorna blir därför helt beroende av att tilläggsbelopp betalas ut för i princip alla elever. I regelverket för tilläggsbelopp görs dock ingen åtskillnad mellan resursskolor och skolor utan begränsat mottagande.

En statlig handläggning av tilläggsbeloppen är tänkt att ge en mer enhetlig tillämpning – men regelverket bör utredas

I den mån det finns brister i tillämpningen av regelverket för tilläggsbelopp är utredningens uppfattning att dessa brister kan förbättras genom att staten, via den systemansvariga myndigheten, tar över ansvaret för att handlägga och besluta om tilläggsbelopp vid ett fullgånget förstatligande. Genom att minska antalet aktörer som prövar frågan om tilläggsbelopp kan en större enhetlighet och transparens i besluten uppnås.

Samtidigt finns ett antal frågor som har med själva regelverket att göra och som motiverar att frågan om tilläggsbelopp bör ses över i särskild ordning. I likhet med andra utredningar som har tittat på frågan bedömer vi att det krävs en särskild utredning som tillsätts med syftet att se över tilläggsbeloppet och hur det hänger samman med skolans finansieringssystem generellt.

Om regeringen beslutar sig för att gå vidare med ett fullgånget förstatligande, där staten har både ett system- och ett driftsansvar för skolan, innebär det helt nya fortsättningar för systemet med tilläggsbelopp. Då är det centralt att även översynen av systemet utgår från dessa förutsättningar. I ett sådant scenario bör utredningen ha i uppdrag att bland annat

- se över bestämmelserna för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd i relation till statliga och fristående resursskolor
- föreslå hur statistikinsamlingen och möjligheten till utvärdering av systemet med tilläggsbelopp kan förbättras
- se över vilka möjligheter som ska finnas för statliga och enskilda huvudmän att överklaga beslut om tilläggsbelopp
- lämna nödvändiga författningsförslag.

13.1.10 En skatteväxling krävs om staten ska ta över finansieringen av skolan

Utredningens bedömning: En skatteväxling mellan staten och kommunerna krävs om staten ska ta över finansieringen av skolan vid ett fullgånget förstatligande.

Kommunernas kostnader för skolan är betydande

Under 2020 uppgick den totala kostnaden för de skolformer och verksamheter som omfattas av utredningens uppdrag till drygt 224 miljarder kronor. Det utgjorde en knapp tredjedel av de totala kostnaderna i kommunsektorn samma år. Om man justerar för att en del av dessa kostnader ersattes med riktade statsbidrag, och andra externa intäkter, uppgick kommunernas nettokostnader för skolan till knappt 201 miljarder kronor.

Även i relation till Sveriges bruttonationalprodukt (bnp) är kommunernas kostnader för skolan betydande. Under 2020 uppgick kommunernas nettokostnader för de skolformer och verksamheter som ingår i utredningen till cirka 4 procent av bnp. Om man i stället sätter siffran i relation till statsbudgetens storlek 2020 skulle ett statligt övertagande av dessa kostnader ha inneburit en expansion av utgifterna i statsbudgeten med nästan 20 procent.

Det finns flera möjligheter för staten att ta över de resurser som krävs för att ansvara för skolverksamheten

I avsnitt 13.1.1 gör utredningen bedömningen att staten bör ta det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan. Vid ett fullgånget förstatligande är en förutsättning för detta, enligt vår uppfattning, att staten förfogar över de resurser som kommunerna i dag använder för skolverksamheten. En central fråga är därmed *hur* staten ska kunna ta över dessa resurser.

Utredningen har i det sammanhanget övervägt tre tänkbara möjligheter:

1. kommunala avgifter till staten
2. kvittningar inom ramen för det kommunalekonomiska utjämnings-systemet
3. en skatteväxling från kommunerna till staten.

*Kommunala avgifter har praktiska fördelar
– men är principiellt svåra att motivera*

En möjlighet som utredningen har övervägt är att staten bör kompensera sig för sitt ansvar för skolan genom att ålägga kommunerna årliga avgifter för sina folkbokförda elever.

Det skulle till exempel kunna ske genom att staten bestämmer ett enhetligt belopp per folkbokförd elev i respektive skolform som kommunerna ska betala till staten. Utifrån det totala belopp som avgifterna summerar till kan sedan staten, genom den systemansvariga myndigheten, tillämpa de nationella modeller för fördelningen av ekonomiska resurser som beskrivs ovan.

Ett system med årliga avgifter har den praktiska fördelen att lösningen är tekniskt relativt okomplicerad och skulle vara möjlig att införa snabbt vid ett eventuellt fullgånget förstatligande av skolan. Samtidigt skulle det åstadkomma samma sak som en skatteväxling. Med årliga avgifter får man dessutom en följsam finansiering för skolverksamheten som tar höjd för att antalet elever fluktuerar på ett cykliskt – och ibland även plötsligt – sätt. Om till exempel avgiften sätts per folkbokförd elev i kommunerna kommer summan av avgifterna att vara högre när elevkullarna är stora och lägre när elevkullarna är små. Den typen av rörelser kan vara svåra att ta höjd för i en skatteväxling som görs vid ett tillfälle.

Men det finns också nackdelar. Beroende på hur avgiften sätts kan detta leda till relativt stora förändringar i hur mycket kommunerna behöver satsa ekonomiskt på skolan och hur mycket de får ut i form av resurser som staten allokerar till skolverksamheten i respektive kommun. En idé som vi har prövat är att avgiften bör utgå från den genomsnittliga nettokostnaden per elev i de olika skolformerna. För kommuner som har en lägre nettokostnad än den genomsnittliga i

riket innebär det att avgiften till staten skulle överstiga de resurser som kommunen tilldelar skolan i dag. Omvänt gäller för kommuner som i dag har en högre nettokostnad än genomsnittet. Under 2020 var det 163 kommuner som hade en högre nettokostnad per elev än riksgenomsnittet för grundskolan och förskoleklassen. Dessa skulle alltså behöva lägga mindre resurser på skolan om den finansierades via kommunala avgifter. Å andra sidan var det 127 kommuner som hade en lägre nettokostnad per elev än riksgenomsnittet och som alltså skulle behöva lägga mer resurser på skolan i ett sådant scenario.

Hur mycket resurser kommuner lägger in i form av avgifter i ett sådant här system är dock inte liktydigt med hur mycket resurser som används för skolverksamheten lokalt. Detta baseras snarare enligt våra modeller på skattningen av de objektiva behov som finns i kommunerna. Det innebär att vissa socioekonomiskt starka kommuner, med låga nettokostnader för skolan, skulle riskera att behöva skjuta till mer pengar till skolsystemet, utan att resurserna till skolverksamheten lokalt ökar. I sin tur kan det utgöra ett hot mot legitimiteten för den här typen av finansiering.

Vid sidan av de legitimitetsproblem som kan uppstå utifrån vilka som blir vinnare och förlorare på ett system med avgifter finns det andra principiella svårigheter. I Sverige är den kommunala självstyrelsen en grundlagsfäst princip med starka historiska rötter. Av regeringsformen framgår att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.⁴⁴ Mot den bakgrunden går det, enligt utredningen, att ifrågasätta lämpligheten i att tvinga kommunerna att stå för finansieringen av något som de, vid ett fullgånget förstatligande, inte har ett formellt ansvar för.

Det kan också uppstå problem med denna lösning kopplat till finansieringsprincipen.⁴⁵ Om staten vill höja ambitionsnivån för skolan så leder det till ett ökat uttag av avgifter från kommunerna, samtidigt som staten, för att upprätthålla finansieringsprincipen, skulle behöva tillföra motsvarande summa på det generella statsbidraget. Det riskerar då att sluta i ett nollsummespel. Hur en lösning med kommunala

⁴⁴ 14 kap. 3 § regeringsformen.

⁴⁵ Finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter. Den omfattar statligt beslutade obligatoriska åtgärder som direkt tar sikte på kommunal verksamhet. Principen är inte lagstadgad men godkänd av riksdagen och tillämpas sedan 1993.

avgifter skulle förhålla sig till finansieringsprincipen skulle därmed behöva utredas vidare.

*Kvittningar i det kommunalekonomiska utjämningsystemet
räcker inte för att täcka statens tillkommande kostnader*

En annan möjlighet som utredningen har övervägt är att staten ska kompensera sig för sitt övertagna ansvar för skolan genom att minska det statliga tillskottet till det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Men det grundläggande problemet med det är att det statliga tillskottet till utjämningsystemet inte är tillräckligt stort för att det ska vara möjligt. Under 2020 uppgick det generella bidraget till kommunerna inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningsystemet till drygt 86 miljarder kronor. Det motsvarar inte ens hälften av de resurser som krävs för att staten ska kunna ta över system- och driftsansvaret för alla skolformer och verksamheter inom vårt uppdrag.

Det är teoretiskt möjligt att staten skulle kunna finansiera sina tillkommande kostnader för vissa av skolformerna genom kvittningar i det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Faktum är att det bara är grundskolan, av de skolformer och verksamheter som ingår i vårt uppdrag, som har kostnader som överstiger den totala nivån i utjämnningen. Resterande verksamheter skulle alltså i teorin vara möjliga för staten att finansiera genom att kvitta mot det generella statsbidraget.

Konsekvensen av en sådan lösning skulle bli att det kommunalekonomiska utjämningsystemet dräneras på statliga resurser och att ett stort antal kommuner skulle gå från att vara nettomottagare till att bli nettogivare av resurser i systemet. En uppenbar risk med det är att utjämningssystemets legitimitet i kommunsektorn skadas på sikt, eftersom kommuner som är nettogivare till utjämnningen tenderar att vara mer kritiska till systemet som helhet än kommuner som är nettomottagare.

Det går också att på mer principiella grunder ifrågasätta om det är lämpligt att skolan som enda offentlig verksamhet bör få göra anspråk på alla resurser inom utjämnningen. De resurser som kanaliseras via det kommunalekonomiska utjämningsystemet har ju inte som sitt enda syfte att bidra till likvärdiga förutsättningar för kommunernas skolverksamhet, utan även en rad andra välfärdsverksamheter. Om skolan tar dessa resurser i anspråk finns risk att det, beroende

på hur en sådan kvittning skulle genomföras, kan påverka andra kommunala verksamheter negativt.

*En skatteväxling är principiellt enkel att motivera
– men svår att genomföra*

Den sista möjligheten som utredningen har övervägt är en skatteväxling mellan stat och kommun. En sådan skulle gå ut på att staten ökar sin utdebitering av skatt, samtidigt som kommunerna minskar sin. Därigenom får staten tillgång till de resurser som krävs för att kunna ta det fulla ansvaret för skolan.

Från ett principiellt perspektiv finns det flera fördelar med en skatteväxling. Till exempel är det en rimlig princip att den som ansvarar för styrningen och driften av verksamheten, inklusive tilldelningen och fördelningen av resurser till huvudmännen, självständigt bör kunna ta ansvar för finansieringen av detta åtagande. En sådan symmetri kan bara uppnås genom en skatteväxling. Samtidigt kommer man bort från den problematiska baksidan av att låta kommunerna vara kvar som finansiärer av skolverksamheten, utan att de har något formellt ansvar eller inflytande över resursanvändningen.

Svårigheten med en skatteväxling ligger snarare i utförandet. Det finns flera juridiska frågor med bäring på den kommunala beskattningsrätten som är svårhanterliga. Utöver rent skatterättsliga frågor såsom mervärdesskatt, punktskatt och statliga avgifter berörs även andra rättsområden som konstitutionell rätt och problematiken kring inskränkning av den kommunala självstyrelsen samt principerna om finansiering och proportionalitet. Samtidigt är gränsdragningen mellan rättsliga och politiskt styrda frågor inte helt uppenbar i detta fall. Det kan därför även ses som en ytterst politisk fråga hur skatteväxlingen ska hanteras.

En skatteväxling mellan stat och kommun skulle även föranleda förändringar i det kommunalekonomiska utjämningsystemet som behöver hanteras i särskild ordning. Regeringen har nyligen tillsatt en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över hela det kommunalekonomiska utjämningsystemet, så det är vidare tänkbart att systemet kan se annorlunda ut vid tidpunkten för när en skatteväxling skulle kunna vara aktuell.⁴⁶

⁴⁶ Dir. 2022:36 *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning*.

Det finns också en svårighet i att bestämma hur mycket resurser en skatteväxling behöver omfatta vid ett fullgånget förstatligande. En skatteväxling genomförs vid ett tillfälle, men behöver ta höjd för att kostnaderna för verksamheten fluktuerar kontinuerligt. Vanligen sker det här på ett cykliskt sätt beroende på elevkullarnas storlek. Det finns därmed goda skäl för att en skatteväxling bör baseras på ett normalårsjusterat kostnadsbelopp, men exakt hur kan behöva ses över närmare.

En skatteväxling mellan staten och kommunerna är mest lämplig om staten ska ta över den fulla finansieringen av skolan

Utifrån de möjligheter som har övervägts har utredningen landat i att en skatteväxling är mest lämplig för att staten ska kunna ta över de resurser som krävs för att kunna ha ett system- och huvudmannansvar för skolan. Det grundläggande skälet till detta är att det är staten som, vid ett fullgånget förstatligande, ansvarar för att tilldela och fördela resurser till alla huvudmän, samtidigt som det är staten som styr skolans uppdrag, mål och innehåll. Då är det rimligt att staten även har en självständig förmåga att finansiera skolan. Alla andra möjligheter är, åtminstone i ett långsiktigt perspektiv, förenade med stora principiella invändningar som vi anser gör dem olämpliga som lösningar för hur staten ska kunna finansiera sina tillkommande kostnader för skolan vid ett fullgånget förstatligande. Vi bedömer därmed att en skatteväxling mellan staten och kommunerna krävs om staten ska ta över den fulla finansieringen av skolan vid ett fullgånget förstatligande.

13.1.11 En skatteväxling mellan staten och kommunerna bör utredas i särskild ordning

Utredningens bedömning: En skatteväxling mellan staten och kommunerna bör utredas i särskild ordning. En sådan utredning bör ha i uppdrag att bland annat

- föreslå hur en skatteväxling ska gå till
- föreslå den beloppsmässiga storleken på skatteväxlingen
- analysera konsekvenser för det kommunalekonomiska utjämningsystemet
- analysera konsekvenser för den kommunala beskattningsrätten
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Vad gäller konsekvenser för det kommunalekonomiska utjämnings-systemet bör en eventuell kommande utredning särskilt beakta de förslag som läggs fram av Utredningen om en ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning.

En skatteväxling är ekonomiskt och juridiskt komplicerad

Som framgår av avsnitt 13.1.10 ligger flera svåra frågor i genomförandet av en skatteväxling. Från ett ekonomiskt perspektiv kan utredningen till exempel konstatera att skattebaserna i staten respektive kommunsektorn skiljer sig åt. Staten har möjlighet att använda avsevärt fler finansieringskällor än kommunerna, som huvudsakligen finansierar sin verksamhet via inkomstskatt. Några exempel är kapitalskatter, mervärdesskatt (moms), punktskatter och statliga avgifter. I sin tur väcker det frågor om hur en statlig skolfinansiering skulle kunna utformas och vilken fördelningspolitisk profil denna finansiering i så fall kan få.

En annan utmaning ur ett ekonomiskt perspektiv kommer att vara att bedöma hur mycket staten bör öka – och kommunsektorn minska – sin utdebitering av skatt för att kunna säkerställa en stabil finansiering av skolan över tid.

Även från ett juridiskt perspektiv väcks flera frågor som utredningen har beskrivit ovan. Till exempel behöver det analyseras hur en skatteväxling motsvarande cirka en tredjedel av den kommunala ekonomin påverkar den kommunala beskattningsrätten vid ett fullgånget förstatligande.

En utredning bör tillsättas med uppdrag att föreslå hur en skatteväxling mellan staten och kommunerna ska gå till

Givet den ekonomiska och juridiska komplexitet som präglar genomförandet av en skatteväxling mellan stat och kommun bedömer utredningen att frågan om en skatteväxling vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör utredas i särskild ordning.

Om regeringen beslutar sig för att gå vidare med ett fullgånget förstatligande, där staten både har ett system- och ett driftsansvar för skolan, bör en utredning tillsättas med uppdrag att bland annat

- föreslå hur en skatteväxling ska gå till
- föreslå den beloppsmässiga storleken på skatteväxlingen
- analysera konsekvenser för det kommunalekonomiska utjämnings-systemet
- analysera konsekvenser för den kommunala beskattningsrätten
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Vad gäller konsekvenser för det kommunalekonomiska utjämnings-systemet bör en eventuell kommande utredning särskilt beakta de förslag som läggs fram av Utredningen om en ändamålsenlig kommunal-ekonomisk utjämning.⁴⁷

⁴⁷ Ibid.

14 Alternativ 1 – lärares och skolledares kompetens

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 lärares och skolledares kompetens.

Professionsutveckling och kompetensförsörjning till skolan är centrala delar i det statliga systemansvar för skolan som beskrivs i kapitel 12. Vi gör i detta kapitel utförligare bedömningar om dessa delar av systemansvaret.

14.1 Statens ansvar för professionsutveckling och kompetensförsörjning till skolan

Som framgår av kapitel 2 är vägen till utbildning av hög kvalitet tätt förknippad med lärares undervisning och möjlighet att utvecklas i yrket, både som individer och som profession, samt med rektorers ledarskap. Utveckling av undervisningen sker inte enbart av enskilda lärare och rektorer, isolerade i klassrum eller arbetsrum, utan i professionellt lärande gemenskaper.

För utbildning av hög kvalitet krävs också att lärarprofessionen utvecklar sin kunskapsbas, en uppgift som inte kan åligga enskilda lärare eller arbetsgivare. Lärare behöver på ett helt annat sätt, och i en helt annan omfattning än i dag, tillsammans öka sina verktyg i yrkesutövandet och förfina dem för att successivt bidra till elevernas lärande och utveckling.

14.1.1 Inom ramen för systemansvaret bör staten ta ett större ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling

Utredningens bedömning: Vid ett fullgånget förstatligande av skolan 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 den statliga huvudmannens. För personalen i fristående skolor bör ansvaret vara de enskilda huvudmännen.

Staten bör också, 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 även vid ett fullgånget förstatligande ligga 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 dag ger skollagen kommunala och enskilda huvudmän ansvaret för att se till att personalen i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för ges möjligheter till kompetensutveckling. Denna skyldighet omfattar också den personal som är anställd av en enskild utbildningsanordnare som fullgör uppgifter på entreprenad, vilket är vanligt

i kommunal vuxenutbildning (komvux).¹ I de fallen kan huvudmannen se till att kompetensutveckling garanteras i avtal med den enskilda utbildningsanordnaren eller ge personalen möjlighet att delta i de utbildningsinsatser som huvudmannen anordnar.²

När det gäller innehållet i kompetensutvecklingen är detta, enligt propositionen som föregick skollagen, främst en fråga för de professionella i skolan att besluta om. Huvudmannens roll är att ge förutsättningar, bland annat ekonomiskt och tidsmässigt, för kompetensutveckling.³

Utredningen bedömer att det vid ett fullgånget förstatligande av skolan fortsatt bör 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 den statliga huvudmannens. För personalen i fristående skolor bör ansvaret vara de enskilda huvudmännens.

Men vi bedömer också att staten, inom ramen för sitt systemansvar för skolan, bör öka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Det ökade ansvarstagandet bör gälla alla lärare och rektorer, även de som arbetar vid fristående skolor. I följande avsnitt lämnar vi bedömningar om hur ett ökat statligt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling kan ske.

I avsnittet fokuserar vi på lärares och rektorers professionsutveckling. Vi vill dock understryka vikten av att andra yrkesgrupper som arbetar i skolan också har möjlighet till professionsutveckling. Det gäller till exempel personalen inom elevhälsan. Förutom personal med specialpedagogisk kompetens, som speciallärare och specialpedagoger, utgörs dock elevhälsan av professioner med kunskapsfält som bara delvis innefattar skolan. Det gäller skolläkare, skolsköterskor, psykologer och kuratorer, och i vissa skolor även andra yrkeskategorier som arbetar med elevhälsofrågor. Eftersom vårt uppdrag gäller skolan avgränsar vi våra bedömningar om professionsutveckling till lärare och skolledare.

¹ 2 kap. 34 § skollagen (2010:800).

² Prop. 2020/21:152 *Vissa insatser för ökad lärarkompetens*.

³ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Med förslaget om ett nationellt professionsprogram tar staten ett tydligare ansvar för professionsutvecklingen – vid ett fullgånget förstatligande bör ännu fler steg tas

Som framgår av kapitel 7 varierar dagens huvudmäns kapacitet för att erbjuda kompetensutveckling av hög kvalitet. Dessutom tycks det som om mycket av den kompetensutveckling som sker inte är tillräckligt systematisk och har för lite påverkan på undervisningen.⁴ Särskilt aktuellt är detta för lärare inom komvux, som till stor del är hänvisade till kompetensutveckling som är generell för alla lärare i skolväsendet, trots att förutsättningarna för undervisning inom komvux på flera sätt skiljer sig från skolformer som riktar sig till barn och unga.⁵ Vidare har den kompetensutveckling som syftar till att stärka lärares yrkesskicklighet sedan 1990-talets reformer fått stå tillbaka till förmån för den mer verksamhetsinriktade kompetensutvecklingen.⁶ I ett avsnitt nedan utvecklar vi våra tankar om kompetensutveckling med primärt fokus på att stärka yrkesskickligheten respektive på att stärka verksamheten.

Med det aktuella förslaget om ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare tar regeringen ställning för att staten ska ta ett tydligare ansvar för dessa yrkesgruppers professionsutveckling. I en lagrådsremiss argumenterar regeringen för att en huvudman inte kan ta ett nationellt ansvar för professionens utveckling. Vidare lyfter regeringen att det inte är troligt att rektors-, lärar- och förskolläraryrkena stärks i sin professionsutveckling som yrken betraktade, om insatser för bland annat kompetensutveckling enbart lämnas till de individuella huvudmännen att hantera.⁷

Professionsprogrammet är ännu inte infört, men regeringen har under 2022 tagit flera steg mot ett införande. Dels har den nämnda

⁴ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: an OECD Perspective*. SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*. Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektors arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481. Lärarnas Riksförbund (2021): *Fortbildning satt på undantag. En undersökning om glappet mellan lärarnas behov och de bristande förutsättningarna*.

⁵ 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*.

⁶ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*. SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling*.

⁷ Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

lagrådsremissen med författningsförslag beslutats.⁸ Dels har Skolverket i juni 2022 fått i uppdrag att börja arbeta med att ta fram delar av professionsprogrammet, med utgångspunkt från förslagen i den promemoria som remitterades av Utbildningsdepartementet sommaren 2021.⁹ Skolverket har också fått i uppdrag att inrätta Rådet för professioner i skolväsendet. Regleringen av rådet trädde i kraft den 1 oktober 2022.¹⁰ Lagändringarna i lagrådsremissen föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Ännu vet vi inte vilken betydelse professionsprogrammet kan komma att få. Regeringen konstaterar i lagrådsremissen att det är viktigt att programmet utvärderas i sin helhet när det har funnits på plats en tid, med anledning av att det är nytt i skolväsendet. Vidare aviserar regeringen att den har för avsikt att nära följa professionsprogrammets implementering och utveckling.¹¹

Men även om programmet ännu inte är infört, bedömer utredningen att förslaget på flera sätt har potential att stärka lärares och rektorers professionsutveckling. Lärarutbildningen kan då utgöra det första steget i lärarkarriären, och professionsprogrammet det ramverk som behövs för fortsatt utveckling av yrkesskickligheten. Med ett nationellt system bör fler lärare och rektorer få tillgång till kompetensutveckling som är relevant för yrkesutvecklingen, oavsett den egna huvudmannens kapacitet. Vi anser att det med förslaget dessutom finns möjlighet att professionens inflytande över professionsutvecklingen stärks, både vad gäller individen och professionen som helhet. Vidare har programmet potential att bidra till uppbyggnaden av professionernas kunskapsbas.

Vi anser att det vid ett fullgånget förstatligande av skolan vore rimligt att ta ännu fler steg i denna riktning. Därför gör vi bedömningen att staten, inom ramen för systemansvaret för skolan, bör bygga vidare på det aktuella förslaget om professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare, för att ytterligare öka sitt ansvars-tagande för lärares och rektorers professionsutveckling.

⁸ Ibid.

⁹ 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. Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Dnr U2021/03373.

¹⁰ 32 a § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

¹¹ Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

För att det nationella professionsprogrammet verkligen ska bidra till professionsutveckling krävs att det finns ett attraktivt utbud av kurser, utbildningar och andra insatser. Vi gör därför bedömningen att den systemansvariga myndigheten bör få till uppgift att säkerställa att det finns ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet för lärares och rektorers professionsutveckling. Uppdraget till Skolverket att ta fram innehåll i en nationell struktur för kompetensutveckling är ett steg i den riktningen (se vidare nedan). Vidare anser vi att kommande uppföljningar och utvärderingar av professionsprogrammet kommer att bli viktiga underlag för den systemansvariga myndigheten när det gäller att säkerställa utbudet.

Professionsprogrammet ska erbjuda ett ramverk för att stärka rektorers, lärares och förskollärares yrkesskicklighet

Enligt lagrådsremissen om ett nationellt professionsprogram föreslås programmet bestå av två delar:

- En nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare.
- Ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare.¹²

Regeringen framhåller båda delarnas betydelse. Den bärande idén med programmet är att utveckla och erkänna kompetens. Avsikten är att erbjuda ett ramverk som ska bidra till att stärka rektorers, lärares och förskollärares yrkesskicklighet. Programmet inbegriper därför inte bara akademiska studier, utan i hög grad även den yrkesskicklighet som utvecklas i det dagliga arbetet, med sin fulla komplexitet.¹³

Även slutbetänkandet från Utredningen om mer attraktiva skolprofessioner, vilket utvecklade Skolkommissionens förslag om professionsprogram och låg till grund för Utbildningsdepartementets förslag, betonar att professionsprogrammet inte ska förstås som ett statiskt utbildningsprogram. I stället är avsikten att det ska utgöra ett ramverk som kan erbjuda utvecklingsmöjligheter för individuella

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

lärare och rektorer, till exempel i form av kompetensutveckling och nya arbetsuppgifter.¹⁴

En nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare

I uppdraget till Skolverket om ett nationellt professionsprogram ingår att ta fram innehåll i en nationell struktur för kompetensutveckling.¹⁵ Enligt lagrådsremissen bör den kompetensutveckling som ska ingå i denna struktur syfta till att utveckla sådana yrkeskompetenser som kännetecknar särskilt yrkesskickliga rektorer, lärare och förskollärare. Regeringen pekar på att det under en rektors, lärares eller förskollärares yrkesliv sker många förändringar i styrdokumentet och i samhället. Dessutom producerar forskningen fortlöpande nya resultat. Sammantaget innebär det att lärares och förskollärares kunskaper om till exempel undervisningsmetoder kontinuerligt behöver ges möjlighet att utvecklas. Rektorer, lärare och förskollärare ska därför under sitt yrkesliv inom ramen för professionsprogrammet kunna bredda sin kompetens, utveckla sitt ledarskap eller sin undervisningsskicklighet, specialisera sig, eller göra karriär inom skolväsendet.¹⁶

Enligt uppdraget till Skolverket kan utbudet inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling bestå av olika typer av insatser såsom kompetensutvecklingsinsatser som bygger på kollegialt lärande, uppdragsutbildning eller kurser inom ramen för universitets och högskolors eller yrkeshögskolans ordinarie kursutbud samt andra professionsutvecklande insatser. Utbudet ska inriktas mot rektorer samt legitimerade lärare respektive förskollärare, men vissa insatser ska även kunna nyttjas av lärare och förskollärare utan legitimation samt av ställföreträdande rektorer.¹⁷

¹⁴ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling*.

¹⁵ 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.

¹⁶ Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

¹⁷ 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.

*Ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare
respektive förskollärare*

Förslaget om ett nationellt meriteringssystem innebär att legitimerade lärare respektive förskollärare ska kunna få sin kompetens erkänd. I lagrådsremissen föreslås meriteringssystemet innehålla meriteringsnivåer, varav en ska förutsätta en examen på forskarnivå. Skollagen ska inte ange antalet nivåer eller hur de ska benämnas. Detta ska i stället regeringen ta ställning till efter att Skolverket med stöd av Rådet för professioner i skolväsendet har utrett frågan närmare.¹⁸

I den promemoria som ligger till grund för förslagen i lagrådsremissen föreslogs två meriteringsnivåer: *meriterad* och *särskilt meriterad* (där villkoret för den senare var en examen på forskarnivå).¹⁹ Enligt Skolverkets uppdrag om ett nationellt professionsprogram, som hänvisar till promemorian, ska myndigheten dessutom undersöka hur villkoren för ytterligare en meriteringsnivå skulle kunna konstrueras. I uppdraget benämns den ytterligare meriteringsnivån *erfaren*.²⁰

I promemorian föreslås att både formella kriterier, till exempel längd på undervisningserfarenhet, och observationer av lärarens förmåga, ska användas som grund för bedömningar av lärares meriteringsnivå.²¹

För meriteringsnivån *meriterad* föreslås läraren ha:

- åtta års erfarenhet av undervisning i skolväsendet eller fyra års erfarenhet av undervisning i skolor med särskilt svåra förutsättningar
- förmåga till undervisning av hög kvalitet
- genomfört viss kompetensutveckling inom ramen för det nationella professionsprogrammet
- under en viss tid ha haft ansvar för en särskilt kvalificerad arbetsuppgift eller genomgått kompetensutveckling särskilt avsedd för sådana arbetsuppgifter.²²

¹⁸ Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

¹⁹ Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Dnr U2021/03373.

²⁰ 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.

²¹ Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Dnr U2021/03373.

²² Ibid.

Av det nyss nämnda uppdraget om ett nationellt professionsprogram framgår att Skolverkets utredning bland annat ska innefatta hur villkoret *undervisning av hög kvalitet* kan bedömas. Uppdraget hänvisar till promemorian, där kollegial observation framställs som en möjlighet för att bedöma en lärares eller förskollärares undervisningsskicklighet. Skolverkets utredning ska därför beakta kollegial observation som möjlighet för bedömning.²³

För att bli särskilt meriterad föreslås i promemorian att läraren ska ha:

- avlagt en licentiat- eller doktorsexamen inom ämnesdidaktik, ett ämne som kan hänföras till ett undervisningsämne eller inom det specialpedagogiska ämnesområdet
- ha visat pedagogisk skicklighet under minst fyra års tjänstgöring som lärare eller förskollärare inom skolväsendet eller att ha undervisat på universitet eller högskola.²⁴

I lagrådsremissen föreslår regeringen att karriärstegsreformen bör kopplas till det nationella meriteringssystemet, så att det ska krävas meritering för att utses till förstelärare och lektor.²⁵

För rektorer föreslås ingen möjlighet till meritering. Men av promemorian framgår att detta kan bli aktuellt i framtiden.²⁶

Rådet för professioner i skolväsendet ska säkra professionernas inflytande över professionsprogrammet

Enligt lagrådsremissen anser regeringen att det är mycket viktigt att professionsprogrammet växer fram i nära samverkan med såväl företrädare för förskollärare, lärare och rektorer som universitet och högskolor. Vidare lyfter regeringen att det behövs en struktur för att bland annat synliggöra den samlade kunskap och erfarenhet rektorer, lärare och förskollärare har av den vardag de verkar i och de behov

²³ 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.

²⁴ Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Dnr U2021/03373.

²⁵ Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

²⁶ Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Dnr U2021/03373.

av kompetensutveckling som de och andra identifierar. Även huvudmän bör ges möjlighet att bidra med sitt perspektiv.²⁷

För att åstadkomma detta har regeringen, som framgått ovan, gett Skolverket i uppdrag att inrätta *Rådet för professioner i skolväsendet* med företrädare för förskollärare, lärare, rektorer, huvudmän, universitet och högskolor samt företrädare för myndigheten.²⁸

Statens ökade ansvarstagande bör fokusera på den kompetensutveckling som syftar till att öka lärares och rektorers yrkesskicklighet

Utredningen anser alltså att staten, inom ramen för systemansvaret, kan och bör ta ett ökat ansvar för professionens utveckling. Detta ökade statliga ansvarstagande bör fokusera på den kompetensutveckling som syftar till att öka lärares och rektorers yrkesskicklighet, och bör gälla alla lärare och rektorer oavsett huvudman. I avsnittet benämner vi kompetensutveckling som främst har detta syfte *yrkesutvecklande*.

Ansvar för den kompetensutveckling som främst är verksamhetsinriktad bör ligga kvar på huvudmannanivå. Den statliga huvudmannen bör ansvara för verksamheter inom komvux och offentliga skolor. I fallet med fristående skolor bör de enskilda huvudmännen ansvara.

Med denna ansvarsfördelning kommer staten att stärka sitt ansvarstagande för professionsutvecklingen på både individnivå och professionsnivå, medan huvudmannen fortsatt ansvarar för utvecklingen av kvaliteten i den verksamhet huvudmannen ansvarar för. Det blir också tydligt att arbetsgivaren eller huvudmannen har ett odelat ansvar för att se till att de anställda får kompetensutveckling. En förutsättning för denna ansvarsfördelning är att den anställda själv tar ansvar för sin egen långsiktiga professionsutveckling.

Vi är medvetna om att uppdelningen i yrkesutvecklande och verksamhetsinriktad kompetensutveckling är en förenkling. I praktiken kommer förstås individens yrkesutvecklande kompetensutveckling också verksamheten till del (vilket vi behandlar mer utförligt i avsnitt 14.1.2), liksom de verksamhetsinriktade insatserna kan bidra till

²⁷ Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

²⁸ 32 a § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

yrkesutveckling hos individen. Vissa insatser, såsom Läslyftet, kan dessutom samtidigt vara både yrkesutvecklande och verksamhetsstärkande. Yrkesutvecklande och verksamhetsinriktad kompetensutveckling står därmed oftast inte i motsatsförhållande till varandra, utan kan ses som kompletterande.

Anledningen till att vi ändå talar om yrkesutvecklande och verksamhetsinriktad kompetensutveckling är att begreppen hjälper oss att resonera om hur kompetensutveckling kan fylla olika syften, och att det har betydelse vem som definierar behoven och med vilken tidshorisont. Ibland sker också kollisioner, till exempel när huvudmännens ekonomi kräver prioriteringar i vilken kompetensutveckling som ska ske, vilket vi utvecklar i avsnittet om finansiering nedan.

Här gör vi ett försök att definiera de två typerna av kompetensutveckling.

Yrkesutvecklande kompetensutveckling syftar till att utveckla yrkeskunnandet och yrkesskickligheten – både på individnivå och professionsnivå

När utredningen talar om yrkesutvecklande kompetensutveckling avser vi sådan kompetensutveckling som syftar till att utveckla *yrkeskunnande* eller *yrkesskicklighet*, och främst utgår från den individuella yrkesutövarens eller professionens behov och intressen. Kompetensutvecklingsbehovet behöver därmed inte ha sitt ursprung i brister eller behov i verksamheten där läraren eller rektorn är verksam. Av den anledningen är den yrkesutvecklande kompetensutvecklingen ofta mer långsiktig till sin karaktär. Vanligen syftar den till att stärka lärares didaktiska skicklighet. Den skulle också kunna bidra till att öka forskningslitteraciteten, det vill säga förmågan att förstå, värdera och använda forskning.²⁹

En möjlig insats skulle kunna vara fortbildning som leds av forskare där deltagande lärare tar del av ämnesdidaktiska forskningsresultat genom föreläsningar och läsning av vetenskapliga artiklar. Vidare prövar läraren kunskaperna i sin egen undervisning, utvecklar undervisningen, testar den systematiskt och sprider de resulterande kunskaperna i sina nätverk eller på andra sätt.

²⁹ Skolverket (2022): *Att använda sig av forskning*. www.skolverket.se (hämtad 2022-09-12).